

LES COMPTES DES FINANCES

DE LA PÉRIODE DE GUERRE

CAUSES ET CONSEQUENCES DU RETARD APPORTÉ A LEUR PUBLICATION

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 4 Décembre 1935, à 14 heures

PAR

JEAN GAILLARD

M. Edgard ALLIX *Président*

MM. G. JÈZE
LAFERRIÈRE } *Suffragants*

EDITIONS PIERRE BOSSUET
8, RUE NOTRE-DAME-DES-CHAMPS — PARIS-VI

1935

LES COMPTES DES FINANCES DE LA PÉRIODE DE GUERRE

**CAUSES ET CONSÉQUENCES DU RETARD
APPORTÉ A LEUR PUBLICATION**

A MA MÈRE

J. G.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES COMPTES DES FINANCES

DE LA PÉRIODE DE GUERRE

**CAUSES ET CONSEQUENCES DU RETARD
APPORTÉ A LEUR PUBLICATION**

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 4 Décembre 1935, à 14 heures

PAR

JEAN GAILLARD

M. Edgard ALLIX *Président*

MM. G. JÈZE
LAFERRIÈRE { *Suffragants*

EDITIONS PIERRE BOSSUET

8. RUE NOTRE-DAME-DES-CHAMPS — PARIS-VI.

—
1935



En 1841, M. d'Audiffret disait à la Chambre des Pairs :

« Une des premières conditions de l'ordre, en finances et en politique est le règlement prompt et définitif du budget de chaque exercice.

« Tout retard, toute indécision dans le jugement final par le législateur, des dépenses et des recettes de l'Etat, sont une cause de perturbation et d'inquiétude, et par conséquent d'embarras et de danger pour l'administration et le crédit public ».

INTRODUCTION

« Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » (Art. 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789).

Ainsi sont affirmées les prérogatives du Parlement en matière financière, et J.-B. Say laisse entendre qu'une des causes de la Révolution fut bien l'arbitraire fiscal et financier quand il écrit : « La nation voulut savoir ce qu'il était fait de sa fortune et pour le savoir exigea qu'il y eut un budget tous les ans et une assemblée chargée tous les ans, de le voter, et ensuite d'en recevoir la *justification* ».

Enfin en 1899, un rapporteur de la Commission des Comptes définitifs disait aux applaudissements de la majorité de la Chambre : « Aucun devoir ne devrait être plus pressant que celui qui consiste à *contrôler en dernier ressort* la gestion des deniers publics : c'est là une prérogative dont le Parlement doit se montrer particulièrement jaloux, car elle est le corollaire indispensable de son droit de voter les budgets ».

Ces quelques citations d'opinions émises à différentes époques situent les devoirs et les droits financiers du Parlement en matière de contrôle financier *a posteriori*.

Le vote du budget est à coup sûr, l'œuvre capitale du Parlement, au cours de l'année politique : c'est à l'occasion du vote des dépenses de chaque ministère et de l'évaluation des recettes que s'ouvrent et s'élargissent les discussions les plus véhémentes et cela n'est pas pour étonner puisque c'est autour du budget que va s'organiser toute la vie de la nation pendant une année : cette lutte et ces débats prennent une ampleur d'autant plus large et une tournure d'autant plus passionnée que l'Etat pénètre plus avant dans les rouages intimes de la vie économique et sociale du pays, et qu'il tend à diriger — dans un sens ou dans un autre — les activités nationales.

Les passions s'affrontent avec une vigueur accrue autour des chapitres de dépenses qui tendent à se multiplier et à s'enfler au risque de compromettre l'équilibre budgétaire dont le Ministre des Finances se fait le champion tout au long des débats. On conçoit bien que la lutte soit vive autour de cette répartition des crédits et de cet ajustement des dépenses aux recettes, mais qu'on nous permette de faire observer que cet équilibre qui fait l'objet d'un tel débordement d'activité politique, n'est qu'un simple état provisionnel, un ajustement qui, même effectué avec la plus grande sincérité, n'est qu'un état de prévision établi sur le papier. Seuls, les résultats définitifs du budget à sa clôture permettent de dégager, d'après les faits réalisés, si les prévisions ont été exactes.

Il semble donc que cette passion de l'équilibre autour du budget en formation est au moins prématurée et devrait s'exercer bien davantage à la clôture de l'exercice. Or que voyons-nous ?

Si le vote du projet de budget donne lieu à des débats prolongés, l'examen de ses résultats passe inaperçu. Il est bien établi un projet de loi de règlement étayé par le

Compte général de l'Administration des Finances, ainsi que par le Compte définitif des recettes et il semblerait d'après la logique des faits que ce règlement devrait attirer bien davantage ou au moins d'égale façon l'attention du Parlement. Ce qui intéresse le commerçant, ce ne sont pas tant les prévisions de dépenses et de recettes du 1^{er} janvier, que les règlements du 31 décembre. Sans doute, il ne faut pas assimiler l'Etat, comme on a trop souvent tendance à le faire en cette période de crise, à un commerçant ou à un chef d'industrie, mais il est permis cependant de souligner le manque de logique qui a fait perdre au Parlement la légitime curiosité de savoir si les prévisions laborieusement établies ont eu quelque rapport avec la réalité et si le solde de l'exercice s'est traduit par un excédent ou au contraire par un déficit : en un mot, il paraîtrait logique de rapprocher l'équilibre virtuel de l'équilibre réel.

Il n'en est rien : c'est un lieu commun de dire que les lois de règlement se votent au milieu du détachement et de l'indifférence générale, et cela depuis fort longtemps. En 1885, du 23 juillet au 14 août, les lois de règlement de 4 exercices ont été votées ; et du 6 mars au 27 juin 1890, le Parlement en vota 5 ; du 15 février au 9 décembre 1902 8 furent liquidées ; dans la séance du 23 mars 1910, la Chambre a approuvé en quelques minutes et sans discussion les lois de règlement des exercices 1902, 1903, 1904, 1905, 1906. Celles des exercices 1907, 1908, 1909, 1910 et 1911 ont eu le même sort au cours de l'année 1921.

*

* *

Cependant, il faut tout de suite l'affirmer, un intérêt primordial s'attache à la production et au vote des lois de règlement qui résument les comptes de l'exercice : un

intérêt primordial aussi s'attache à une production rapide.

Déjà en 1899, M. Fernand Faure disait à la Tribune de la Chambre : « Il y a pour la Chambre deux budgets : il y a le budget que vous étudiez longuement, que vous discutez plus longtemps encore parfois, c'est le budget annuel qui consiste en de simples prévisions écrites sur le papier. Puis, il y a le budget réalisé, le budget exécuté qui vous arrive six, huit, dix ans après le vote du premier et sur lequel vous vous prononcez en quelques minutes, sans avoir rien entendu ni discuté. C'est pourtant ce second budget exécuté qu'il serait intéressant d'examiner de très près parce que c'est dans ce budget exécuté que vous pourriez surprendre le fonctionnement, les agissements de notre administration française dans l'emploi des 3 ou 4 milliards qui lui passent dans les mains chaque année ».

Et en 1910, M. Caillaux disait : « Il n'y a pas à mon sens de question qui doive retenir davantage l'attention du Parlement que celle du contrôle *a posteriori* des budgets : vous avez parfaitement raison de mettre en lumière que nous votons des budgets de prévisions et que nous ne nous soucions pas des réalités et de ce qu'il y a derrière ces chiffres ». (Séance du 11 novembre 1910 — Chambre — Réponse à une proposition en faveur du contrôle budgétaire).

Le dépôt de la loi de règlement est donc un fait capital dans le contrôle budgétaire *a posteriori* ; il est la clef de voûte de tout le système ; si on le supprime, tout l'édifice s'écroule. Il sortirait du cadre de notre ouvrage de justifier le contrôle parlementaire *a posteriori* des budgets : tel n'est pas notre but, mais de son importance découle la nécessité de lui fournir ses matériaux, c'est-à-dire les lois de règlement et les comptes qui l'accompagnent et qui l'étayent.

Or, le contrôle parlementaire est le dernier des contrôles institué pour suivre l'exécution des budgets : il est précédé d'un contrôle administratif et d'un contrôle juridictionnel : le premier est celui de l'administration par elle-même : il est technique et très minutieusement ordonné ; mais dans ce cas l'Administration est juge et partie, contrôlease et contrôlée. Sans doute ce contrôle est-il particulièrement sévère : les inspecteurs administratifs et les inspecteurs des finances préparent des rapports très stricts sur l'état des recouvrements et sur la marche générale des services financiers qu'ils vérifient.

Au-dessus de ce contrôle administratif s'exerce avec rigueur et solennité le contrôle et le jugement de la Cour des Comptes : jugement sur les comptables, contrôle sur les ordonnateurs. La Cour juge la « ligne des comptes » et signale toutes les insuffisances découvertes dans les justifications : elle constate toutes les irrégularités commises dans l'emploi des crédits en ce qui concerne l'application exacte des règlements, mais là s'arrête son pouvoir. Elle ne peut pas se permettre d'apprécier la sagesse de tel ou tel administrateur et la manière dont a été gérée telle ou telle branche de crédits. Elle ne peut davantage, si les règlements n'ont pas été violés, discuter l'opportunité de telle dépense effectuée par un ordonnateur même secondaire. Comment pourrait-elle *a fortiori* s'ériger en juge de la gestion des ministres ? Il n'est pas possible de concilier l'indépendance ministérielle et le principe de la séparation des pouvoirs avec un droit de sanction de la Cour des Comptes sur la qualité de l'administration d'un Ministre. C'est ainsi que déjà en 1912, M. Brousse, pouvait écrire : « La Cour désarmée, désillusionnée, d'autre part infiniment circonspecte, se borne à présenter dans son Rapport sur des points de détail quelques critiques de forme où la mélancolie de la désillusion ajoute encore à

la plus sage réserve. » (Rapport déposé au nom de la Commission des Comptes définitifs sous le n° 1852. Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 29 mars 1912).

Et comment en serait-il autrement ? La Cour se heurte dans l'exercice de ses jugements à de nombreuses difficultés : sans parler des retards dans la production des comptes définitifs et des lois de règlement qui font le sujet même de cet ouvrage, elle doit se soumettre à la lenteur des communications administratives et aussi à une certaine résistance des Ministres qui estiment parfois que les critiques formulées par la Cour ne sont pas de son ressort et qu'ils ne doivent rendre compte qu'au Parlement des raisons de leurs décisions.

D'ailleurs la Cour elle-même n'entend nullement dépasser les bornes de sa compétence : nous lisons dans le Rapport public de 1889 ces lignes significatives : « Il appartient ensuite au Parlement d'apprécier les irrégularités que la Cour a relevées : c'est à lui qu'il incombe de se prononcer sur les responsabilités encourues et de statuer par une loi sur le règlement de l'exercice ».

Il est donc permis de conclure que la Cour est surtout armée pour juger le comptable et qu'elle ne peut que difficilement et accessoirement s'élever jusqu'au contrôle de l'utilité de la dépense.

Mais si le contrôle administratif et le contrôle judiciaire se révèlent insuffisants par leur mission même, il faut donc que le contrôle parlementaire soit mis en mesure d'exercer son action afin que l'ensemble du contrôle budgétaire ne présente pas de point faible. Or, cette action, le Parlement ne peut l'exercer qu'autant que les comptes sont rendus : il ne peut, comme l'Administration, juger sur pièces et sur états ; il lui faut un projet de loi déposé par

le département des Finances, accompagné de tous les comptes généraux annexes.

Alors, nous devons retrouver dans le vote du projet de loi de règlement la même procédure qui préside au vote du budget : la Commission des Comptes définitifs à qui revient la charge de préparer le rapport sur la loi de règlement des exercices clos doit opérer avec le même soin et s'entourer des mêmes renseignements dont s'inspire la Commission des Finances. Pour le budget de chaque ministère, la Commission doit renseigner la Chambre sur la manière dont il a été exécuté, sur les crédits supplémentaires ou complémentaires qui ont été nécessaires et en donner les raisons : et c'est bien ainsi que se présentent les rapports des Commissions des Comptes définitifs des deux Chambres dont certains fourmillent de renseignements du plus haut intérêt.

Sans doute le Parlement, lui, ne s'intéresse guère à cette exhumation de comptes depuis longtemps défunts : on concevrait qu'un large débat s'instituât autour des lois de règlement et que députés et sénateurs se passionnassent sur le point de savoir si les crédits ont été bien employés suivant la volonté du Parlement et si les Administrations ont géré avec compétence et économie les deniers publics qu'elles ont la charge d'employer au mieux de l'intérêt général.

Or, il n'en est rien : les lois de règlement semblent n'être qu'une formalité qu'il faut remplir aussi rapidement que possible : on l'a dit, le projet de loi de règlement est une pure formalité de « symétrie platonique ».

Quelles sont les raisons de ce détachement du Parlement envers une œuvre aussi capitale ?

Peut-être parce qu'aucune responsabilité ne peut être évoquée.

A vrai dire, les textes ne manquent pas qui établissent la responsabilité ministérielle, non seulement pénale, politique, mais aussi pécuniaire.

« Les Ministres ne pourront sous leur responsabilité dépenser au-delà des crédits », tel est le texte général que nous fournit l'article 151 de la loi du 25 mars 1817.

« Aucune dépense ne peut être ordonnancée ou liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par une loi. Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge du ministre contrevenant » (Art. 9 de la loi du 15 mai 1850).

Nous pouvons ajouter à ces textes la loi du 10 août 1922, sur le contrôle des dépenses engagées, qui « interdit aux Ministres de prendre des mesures nouvelles entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits ouverts et qui ne résulteraient pas de l'application des lois antérieures ou des dispositions de la présente loi. Les Ministres ordonnateurs et le Ministre des Finances seront personnellement responsables des dispositions prises à l'encontre de la disposition ci-dessus ».

Mais cette responsabilité pécuniaire n'a jamais pu s'exercer, soit qu'aucune juridiction n'ait pu se déclarer compétente, soit que cette responsabilité fut inefficacement garantie, soit enfin qu'elle fut en opposition avec le caractère de l'ordonnateur.

A cette absence de responsabilité s'ajoute le fait que la loi de règlement ne contient rien de vivant, de nouveau ; et le Parlement est bien autrement préoccupé des votes politiques de tous les jours. Il faut bien convenir d'ailleurs que dans un passé lointain, les lois de règlement revêtaient une importance capitale, parce qu'à l'occasion de leur discussion, la Chambre faisait comme un examen de conscience et s'inspirait des idées de réforme de la Cour des Comptes, afin de prévoir une meilleure exécution des bud-

gets futurs. Il faut bien reconnaître aussi que nombre d'observations, dont la discussion eut dû s'élever au moment du vote du projet de loi de règlement, sont faites maintenant au moment du vote du budget, alors qu'autrefois la plupart des règlements de comptabilité n'étaient pas insérés dans les projets de budget, mais bien dans les projets de lois de règlement : c'est ainsi que les célèbres ordonnances élaborées par Villèle en 1822-23, 1826 et 1827 forment la conclusion pratique des principes mis en lumière dans les discussions des lois de règlement ; la publication annuelle des travaux de la Cour des Comptes, et la conversion en projets de lois, dès la plus prochaine session des Chambres, des ordonnances relatives aux dépenses extraordinaires et urgentes, sont prescrites par les lois de règlement des exercices 1815, 1816 et 1817 (Art. 20 et 21 de la loi du 27 juin 1819). Celle de 1820 fait dresser le compte général des capitaux de cautionnement (Art. 8, Loi du 31 mars 1822). Un timide retour en ce sens a bien été tenté dans le règlement de l'exercice 1916 : nous lisons dans les Débats Parlementaires du Sénat, qu'il a été question, lors de ce vote de la fusion des deux Services du Contrôle des dépenses engagées et de la comptabilité dans les Ministères, ainsi que de la Réforme de la Comptabilité Publique (Sénat — Débats Parlementaires du 11 décembre 1934, J. O. 12-12-34).

Mais ces deux raisons de la désaffection du Parlement envers les lois de règlement sont peut-être bien, l'une et l'autre, fonction d'une cause plus générale qui est le retard apporté au dépôt de ces lois. Avant la guerre, le Parlement n'apportait pas une plus grande célérité à les voter, mais il savait que les déclarations générales de la Cour des Comptes étaient rendues et sa Commission des Comptes définitifs pouvait exercer son contrôle en temps utile.

*

* *

Ainsi nous touchons à l'importance d'une reddition rapide des comptes et de la loi de règlement : nous venons de voir quel intérêt s'attacherait au dépôt des lois de règlement, puisque ce dépôt tient en suspens le contrôle du Parlement qui se détache de plus en plus de ces véritables études rétrospectives : la rapidité est donc une nécessité essentielle pour l'efficacité de ce contrôle. Au point de vue politique, si le Parlement était saisi à une époque très voisine de celle où se sont déroulés les faits dont il est tenu compte, on conçoit que l'intérêt serait infiniment augmenté ; les ordonnateurs et les Ministres seraient peut-être les mêmes qui auraient demandé le vote du projet de budget et un vote de blâme sur la loi de règlement pourrait entraîner la chute du gouvernement. De plus, quand bien même les hommes seraient différents, ils demeureraient dans l'arène politique et la possibilité de sanction ne serait ni aussi irréaliste, ni aussi nébuleuse. Au point de vue législatif — nous ne faisons qu'indiquer ici ces idées, car nous y reviendrons longuement dans notre chapitre consacré aux conséquences du retard apporté à la publication des comptes — les suggestions émises au moment de la discussion de la loi de règlement pourraient servir à la préparation du budget en cours, et surtout les résultats en seraient d'un intérêt très vivant.

Nous n'insisterons pas : l'actualité des lois de règlement est en même temps que la garantie de leur intérêt, l'assurance de leur efficacité dans le contrôle : ce contrôle définitif des budgets est essentiel ; il est essentiel aussi qu'il puisse s'exercer rapidement ; or, cela n'est possible que par la reddition rapide et en leur temps des Comptes des Finances tels que nous les définirons.

Mais, depuis la dernière guerre, l'Administration s'est vue dépassée par l'ampleur des événements et par la complexité de leurs conséquences : elle ne peut plus rendre à la date fixée par la loi, les comptes qu'elle est chargée de produire à des dates bien déterminées. Le tableau ci-dessous permet de se rendre compte de cet état de choses en ce qui concerne les lois de règlement.

EXERCICES	DATES DE DÉPOT DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT
1915	8 juillet 1921
1916	30 juin 1925
1917	26 juillet 1929
1918	8 novembre 1932
1919	6 juillet 1934
1920	15 janvier 1935
1921	28 juin 1928
1922	9 avril 1930
1923	2 juillet 1931
1924	1 ^{er} juillet 1932
1925	11 avril 1933
1926	15 décembre 1933
1927	16 mars 1934
1928	12 mars 1935
1929	28 juin 1935

On voit que le principe de la rapidité de reddition des Comptes est loin d'être observé et l'on conçoit que devant une telle situation, les pouvoirs publics se soient depuis longtemps alarmés et qu'ils aient fait entendre à différentes reprises de véhémentes récriminations.

C'est ainsi que le Parlement ne manque jamais de rappeler les principes du contrôle parlementaire et d'exhorter les gouvernements à faire de sérieux efforts pour revenir à une situation normale ; nous pourrions retrouver trace de ces préoccupations dans tous les débats où il est ques-

tion des comptes définitifs, à la Chambre comme au Sénat.

Le 11 décembre 1934, M. Mauger, président de la Commission des Comptes définitifs du Sénat, faisait entendre à la Tribune du Sénat cette plainte d'autant plus digne d'attirer l'attention qu'elle avait une cause plus précise : « Je vous avais déjà fait part du sentiment d'humiliation que mes collègues et moi-même avons ressenti lorsqu'il nous avait été donné de lire qu'au cours des travaux de la Conférence du désarmement, il avait été constaté que, parmi les pays représentés, dont les comptes budgétaires avaient été examinés, seules la France, la Belgique et la Roumanie n'avaient pas produit leurs comptes d'exécution du budget pour l'exercice 1930-1931. Cette carence de la France a produit une très vive surprise et un très fâcheux effet dans les milieux internationaux... ».

« Et pourtant, la France n'a pas toujours été à la traîne des autres nations. Jadis, elle donnait même le bon exemple. En présentant à la date du 18 août 1831, le projet de loi portant règlement définitif du budget de l'exercice 1829, le Baron Louis, ministre des Finances, fit la déclaration suivante : « Selon nos usages financiers, le règlement de l'exercice qui vient d'expirer doit précéder le vote du budget. Nos travaux de finances s'appliquent toujours à quatre exercices : le premier est à régler, nous devons vous offrir la situation provisoire du deuxième ; le troisième s'exécute ; enfin le quatrième offre la matière du budget ».

Nous pourrions énumérer de nombreuses résolutions du Sénat, qui ne manque pas les occasions de faire entendre ses sages conseils : qu'il nous suffise de citer les derniers en date.

LE SÉNAT :

La Commission des Comptes définitifs entendue,

Vu la loi du 29 décembre 1923,

— Constate que la production tardive d'un certain nombre de

comptes ministériels fait obstacle au double contrôle de la Cour des Comptes et du Parlement ;

— Invite le Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser cette situation et pour revenir au rythme normal qu'avait entendu rétablir, après la guerre, par des mesures transitoires, la loi de 1923 ;

— Rappelle que le contrôle ne peut être effectif que s'il se produit dans un court délai, après l'exécution des budgets ;

— Qu'autrement l'examen des comptes ne devient plus qu'une étude rétrospective ;

— Dit enfin que la production rapide des comptes constitue la seule documentation qui permette de suivre utilement les mouvements du Trésor, de constater les excédents de recettes qui doivent revenir à la Caisse autonome d'amortissement, enfin de connaître à tout moment la situation réelle des finances de l'Etat [*Débats Parlementaires*, J. O., Sénat, Séance du 28 janvier 1932].

Dans sa séance du 23 novembre 1933, la Commission des comptes définitifs adopta une nouvelle résolution présentée par M. Henry Chéron.

.....

La Commission

— proteste contre les retards apportés par certains départements ministériels dans la reddition de leurs comptes ;

— constate néanmoins que depuis la précédente observation de la Commission, de nombreux comptes ont été présentés ;

— autorise en conséquence son rapporteur à reprendre l'examen des projets de loi de règlement, en instance devant le Sénat.

1° Avant la coupure : 1915 — 1916 — 1917.

2° Après la coupure : 1921 — 1922 — 1923.

— Exprime de nouveau le vœu que soit poussée avec la plus grande activité la réforme de la comptabilité publique qui, seule, par une séparation très nette des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie permettra de se rendre compte à tout instant de la situation exacte des finances publiques ».

Il est aisé d'ailleurs de suivre dans la documentation parlementaire les observations que la situation dont nous nous occupons a fait naître, soit à la Chambre, soit au Sénat : c'est ainsi que dès 1921, nous trouvons déposée une

proposition de loi de M. Chalamet, tendant à modifier l'ordre de règlement des exercices budgétaires (Documents Parlementaires, Sénat, Séance du 15 mars 1921, Annexe n° 143).

En 1924, M. Marin étudia un rapport concernant le règlement des comptes financiers des années de la guerre, mais ce rapport n'a pas été publié.

Parmi de nombreux autres travaux sur la question, il convient de mentionner spécialement le rapport de M. Evain déposé au nom de la Commission des Comptes définitifs, tendant à fixer les conditions dans lesquelles seront apurés les comptes de la période de guerre (Chambre des Députés, n° 4693, Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 5 juillet 1922).

Les mêmes soucis et les mêmes préoccupations se retrouvent à la Cour des Comptes ; on le conçoit, cette haute juridiction ne manque pas de se rendre compte des difficultés croissantes que rencontre l'exercice de ses fonctions de contrôle, alors que les comptes définitifs des Ministres et les Comptes généraux des Finances lui parviennent avec un retard d'une dizaine d'années. A ce retard s'ajoutent, nous le verrons, les difficultés de la « coupure » qui rendent le contrôle de certaines opérations particulièrement malaisé.

Nous lisons déjà dans le Rapport de la Cour au Président de la République, sur l'exercice 1914 (paru en 1920), ces premières constatations :

« Le bouleversement auquel la vie administrative du pays a été soumise du fait de la guerre, la perturbation jetée dans tous les organismes financiers, l'invasion et l'occupation prolongée d'une partie de notre territoire, joints à l'ampleur subite des opérations à décrire, à justifier, à centraliser, à contrôler n'ont pu que paralyser longtemps les efforts les plus persévérants et mettre l'Admi-

nistration d'abord, la Cour ensuite, dans l'impossibilité de remplir leur tâche dans les conditions de temps ordinaires ». Bien plus, dans le Rapport de la Cour sur l'exercice 1913, nous relevons comme un développement anticipé des constatations précédentes : « ...en signalant ces retards, la Cour n'entend élever aucune critique et elle reconnaît volontiers que nul reproche ne saurait être de ce chef adressé à l'Administration ; la mobilisation a privé les services d'une notable partie de leur personnel... D'autre part, le transfèrement des Ministères et leur séjour à Bordeaux, de septembre à décembre 1914, n'ont pas été sans entraîner des complications et des difficultés de toutes sortes dans le fonctionnement des services, au moment même où les besoins de la défense nationale multipliaient les opérations et les rendaient à la fois plus considérables et plus urgentes ».

C'est justement sur cet intérêt accru des comptabilités de guerre qu'insiste le Rapport de la Cour sur les comptabilités vérifiées en 1920-21 (car la Cour s'était vu dans l'obligation de grouper plusieurs exercices), et ces vues éclairent d'une lumière particulièrement vive la question qui fera l'objet de cette étude.

« Cependant, écrit le rapporteur, au moment où le Parlement reconnaît la nécessité de renforcer le contrôle des deniers publics, en raison de l'énorme accroissement des budgets, n'est-il pas anormal que le pays attende aussi longtemps le règlement d'opérations dont l'importance a dépassé tout ce qu'il était possible d'imaginer, et dont les engagements ont été effectués dans des conditions qui exigent un contrôle aussi minutieux qu'approfondi. Le temps passe : nous nous éloignons chaque jour de l'époque où les faits se sont accomplis ; or, le contrôle ne peut être efficace que s'il s'exerce à un moment rapproché des opérations. Si, au bout de six ans, la Cour n'a pu procéder au

jugement des comptes de ses justiciables, quand pourra-t-elle exercer un contrôle sur les actes des ordonnateurs? Seuls, les comptes des comptables accompagnés de pièces justificatives éclairent les comptes ministériels et suggèrent les demandes de renseignements, les observations et, quand il y a lieu, les critiques de la Cour... ».

Dans le Rapport de la Cour pour l'exercice 1915 et l'exercice 1916 (comptabilités vérifiées en 1924-25), le Premier Président accentue ses observations : il fait remarquer que le Compte général de l'Administration des Finances de 1915, qui aurait dû être publié le 31 décembre 1921, n'est parvenu à la Cour que le 8 mars 1922 et que nombre de comptes définitifs n'ont été adressés qu'avec d'assez longs retards... Pour 1916, le Premier Président signale encore de très importants retards, et que certains comptes des Ministères ne sont pas même encore parvenus à la Cour, en sorte qu'elle n'a pas pu prononcer ses déclarations générales de conformité « qu'avec les plus expresses réserves ». La Cour signale en outre que tous les délais fixés par la loi de 1923, dont nous aurons à reparler, n'ont pas été respectés. « Il est à craindre, lit-on dans le Rapport, que cette situation ne vienne encore s'aggraver et que de nouveaux retards dans la production des comptes ne finissent par restreindre singulièrement l'efficacité de la juridiction de la Cour sur les comptables et l'utilité de son contrôle sur les ordonnateurs ». Ce qui préoccupe surtout la Cour dans les retards apportés à la présentation des comptes des années de la guerre, c'est la répercussion que ces retards peuvent avoir sur la date de la présentation des comptes de 1921 et des exercices suivants : la reddition rapide de ces derniers comptes est en effet nécessaire pour que le contrôle judiciaire et celui du Parlement puissent s'exercer utilement : elle est, au surplus, la condition

essentielle du bon fonctionnement du Ministère des Finances.

Dans son rapport sur les comptabilités vérifiées en 1926-27, la Cour précise ses observations et donne d'une manière très nette les conséquences que nous aurons à étudier tout au long dans notre deuxième partie : elle signale que le Trésor, banquier de l'Etat, ainsi que de nombreux établissements publics ne peut établir son bilan, ni même arrêter le compte annuel de ses recettes et de ses dépenses.

La Cour voit l'efficacité de son contrôle gravement compromise ; les comptables ne peuvent obtenir décharge de leur gestion, etc...

Enfin, dans son audience solennelle du 8 juillet 1933, M. l'Avocat général Le Conte, envisageant la situation constatait « avec une certaine satisfaction que la situation s'était améliorée, mais qu'il ne fallait pas cependant en déduire qu'elle était redevenue normale, car la comptabilité budgétaire ne sera complète que lorsque seront définitivement régularisées et classées des recettes et des dépenses qui figurent à des postes d'attente parmi les opérations de trésorerie ».

On le voit par ces extraits, la Cour n'avait pas manqué d'envisager la situation dans toute son ampleur et d'en faire apercevoir, au fur et à mesure de son aggravation, toutes les conséquences.

Est-ce à dire que l'Administration elle-même restait insouciante devant la situation ? Bien loin de là : même au cours de la guerre, la Direction de la Comptabilité publique s'inquiétait de demeurer hors de la légalité — nous le verrons — et par un décret du 22 avril 1921, une Commission fut constituée au Ministère des Finances, chargée d'examiner les conditions dans lesquelles pourraient être apurés les comptes de la période de guerre : cette Com-

mission était ainsi composée : elle montre par son étendue l'intérêt que portait l'Administration à cette angoissante question.

Composition de la Commission chargée d'examiner les conditions dans lesquelles pourraient être apurés les comptes de la période de guerre.

MM.

COLSON, *Président de la Section des Finances au Conseil d'Etat,*
Président.

COURTIN, *Président de Chambre à la Cour des Comptes.*

FERET DE LONGBOIS, *Conseiller-Maitre à la Cour des Comptes.*

BRIN, *Conseiller référendaire à la Cour des Comptes.*

MARET, *Inspecteur général des Finances.*

SAUVALLÉ, *Inspecteur général des Finances.*

LE DIRECTEUR DU BUDGET ET DU CONTRÔLE FINANCIER, OU SON DÉLÉGUÉ.

LE DIRECTEUR DU PERSONNEL, OU SON DÉLÉGUÉ.

LE DIRECTEUR DU MOUVEMENT GÉNÉRAL DES FONDS, OU SON DÉLÉGUÉ.

LE DIRECTEUR DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE, OU SON DÉLÉGUÉ.

SIMON, *Contrôleur central du Trésor Public.*

EUDÉLINE, *Chef de Bureau à la Direction du Budget et du Contrôle financier.*

VERAGUTH, *Chef de Bureau à la Direction de la Comptabilité Publique.*

Secrétaires :

M. ANDRIEUX, *Auditeur au Conseil d'Etat.*

M. GISCARD, *Auditeur au Conseil d'Etat.*

C'est d'ailleurs tout le travail, tous les efforts de l'Administration pendant et surtout après la guerre, pour essayer de remonter la pente, que cette étude nous permettra de connaître.

Dans une Première Partie, nous envisageons les Principes et les Faits : un premier chapitre aura pour objet d'exposer ce que sont les Comptes généraux des Finances, et quels

principes président à leur reddition ; un second suivra l'historique de la question.

Dans une Deuxième Partie, nous étudierons en un premier chapitre les causes du retard ; en un deuxième, les conséquences du retard ; en un troisième, enfin, les efforts fournis plus particulièrement à l'époque actuelle, pour sortir de la situation que M. de Marcé a nommée « Le marasme de la comptabilité publique ».

PREMIÈRE PARTIE

LES PRINCIPES ET LES FAITS

CHAPITRE PREMIER

Ce que sont les Comptes généraux des Finances et leurs annexes et quels principes président à leur reddition

SECTION I

Ce que sont les Comptes Généraux

Nous avons parlé déjà bien des fois des Comptes des Finances et de la Loi de règlement. Il est essentiel pour la clarté de nos développements d'en faire une étude assez approfondie : on jugera ainsi et de leur importance et de leur complexité qui ne sont pas étrangères au retard apporté à leur production.

*

* *

D'abord le COMPTE GÉNÉRAL DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES :

Il se présente sous la forme de deux volumes importants

dont la contexture et l'ordonnance ont été fixées par les ordonnances du 10 décembre 1823 et du 1^{er} septembre 1827, qui ont été reprises et complétées d'abord par l'ordonnance du 31 mai 1838, puis par le décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862. Il convient d'ajouter que par un décret en date du 22 janvier 1931, la présentation du Compte Général a été très simplifiée en ce qui concerne les comptes qui n'avaient pas été publiés à cette date. Enfin le décret-loi du 25 juin 1934 est venu élaguer d'une manière très importante l'abondance souvent inutile des détails fournis par les différents comptes.

Le Compte Général est un extrait des écritures officielles que retracent le Journal et le Grand Livre tenus à la Direction du Budget et du Contrôle financier : c'est une base parfaitement authentique et sûre de la comptabilité générale de l'Etat et sa confection doit s'appuyer sur des éléments plusieurs fois vérifiés et contrôlés. En effet, les écritures sont la centralisation des comptabilités fournies par les agents préposés à l'assiette des impôts ou à la liquidation des dépenses publiques, et, d'autre part, sur les comptes individuels des comptables chargés d'effectuer les recettes et les paiements. Cette concordance est attestée par une Commission spéciale annuelle dite de « vérification des comptes des Ministres » dont nous aurons à reparler. De plus, l'ordonnance du 9 juillet 1826 a placé ce système sous le haut contrôle de la Cour des Comptes qui doit affirmer dans un jugement solennel, la conformité des écritures de l'Administration des Finances avec les comptes d'exercice publiés par les Ministres à l'appui des lois de règlement.

Il importe maintenant de pénétrer plus avant dans la contexture de ces comptes. Cette étude plus approfondie aura l'avantage de donner une idée de l'importance des

résultats fournis et aussi de la difficulté qu'une telle centralisation peut entraîner surtout si l'on imagine que quelque rouage de la machine a été pendant un certain temps faussé et immobilisé.

Les deux volumes du Compte Général retracent la situation au commencement de l'année dont il s'agit, de tous les services financiers de l'année, puis les mouvements annuels et les résultats en fin d'année.

Il y a trois grandes parties dans ces comptes :

- I. — Les Comptes Généraux ;
- II. — Les Comptes de Divers Services Publics ;
- III. — Les Comptes de la Dette Publique.

I. *Les Comptes Généraux* sont au nombre de six, jusqu'au compte de 1923 inclusivement.

a) Le compte des opérations de l'année s'appuie sur les valeurs de caisse et de portefeuille au commencement de l'année : il indique les opérations de recettes et de dépenses budgétaires classées par branches de revenus et par ministères, et pour la trésorerie par nature de service. Puis il donne les soldes à la fin de l'année.

b) Le compte des contributions et revenus publics est une reprise détaillée des produits des budgets énoncés sommairement dans le compte précédent. Ce compte est composé de tableaux qui donnent le détail par ligne des recettes, des droits constatés à la charge des redevables de l'Etat, des recouvrements effectués et des restes à recouvrer. Ces chiffres sont fournis pour chacune des deux gestions qui, appartenant à des exercices différents, forment l'ensemble de l'année financière.

c) Le compte des dépenses publiques procède de la même manière en ce qui concerne les dépenses. Les tableaux

donnent les droits constatés au profit des créanciers de l'Etat, les paiements effectués soit pendant l'année, soit antérieurement et enfin les restes à payer.

d) Il reste maintenant après les recettes et les dépenses à donner les éléments du compte de trésorerie : ce compte est divisé en plusieurs paragraphes dont voici le détail :

1. Etat présentant le mouvement des budgets pendant l'année dont il s'agit.
2. Etat de développement des services spéciaux.
3. Etat des découverts et avances du Trésor.
4. Etat de développement des effets à payer.
5. Etat des correspondants du Trésor.
6. Etat des correspondants des comptables des Finances.
7. Etat de développement des fonds particuliers des comptables.
8. Etat de développement des avances pour divers services.
9. Etat de développement des effets de comptables.
10. Etats présentant la situation par comptes, et par comptables des mouvements de fonds entre les comptables des finances.

Suivent des développements concernant spécialement les effets à payer. Ainsi, ces quatre premières sections du Compte Général présentent d'une façon claire l'ensemble des opérations de recette et de dépense effectuées pendant l'année. Mais ces résultats n'auraient qu'un intérêt relatif si on ne les rapprochait pas des évaluations et crédits budgétaires, si on ne les combinait pas avec le solde des gestions précédentes. Car, le Compte Général doit donner une situation annuelle de tous les services financiers : ce sera le rôle des comptes des budgets, de la situation générale de l'Administration des Finances, des comptes de divers services publics et des comptes de la dette publique.

e) Les comptes des budgets présentent la situation définitive du dernier exercice qui a atteint l'époque de sa clôture (elle reproduit donc la loi de règlement de l'exer-

cice précédent) et la situation provisoire de l'exercice courant. Les tableaux de la situation définitive par leur comparaison avec les évaluations et les crédits budgétaires permettent de déterminer le résultat définitif de l'exercice.

A ce compte sont annexés des tableaux analytiques qui permettent de se rendre compte de la situation financière des dix derniers exercices courants.

f) Suit la situation générale de l'Administration des Finances à la fin de l'année : c'est la clef de voûte du Compte général, elle comprend :

Un bilan qui résume les comptes ouverts au Grand Livre et dans le détail desquels nous n'entrerons pas ;

Un exposé de l'actif et du passif de l'Administration des Finances comprenant les valeurs de caisse et de portefeuille existant chez tous les comptables, les avances à recouvrer, les effets à payer, les créances passives, les excédents de recettes et de dépenses produits par le service des budgets courants et des fonds spéciaux et enfin les déficits que les anciens budgets ont laissés à la charge du Trésor.

Immédiatement après les développements afférents à la situation générale des Finances, viennent les comptes de divers services publics qui constituent une partie importante du premier volume.

II. *Comptes de Divers Services Publics.*

a) Le compte de la Garantie d'Intérêts aux compagnies de chemins de fer :

L'Etat est créancier des avances qu'il fait au titre de la garantie d'intérêts aux compagnies. Ce compte retrace le compte courant qui présente la situation des avances faites, le montant des sommes remboursées, et la situation finale.

b) Le compte de la garantie d'intérêts aux entreprises

d'hydraulique agricole. Ces entreprises au nombre de 4 ont reçu sous différentes formes des avances de l'Etat : ce compte a pour but de donner la situation initiale et finale de l'année financière.

c) Le compte de la garantie d'intérêts à la compagnie du chemin de fer de Dakar à Saint-Louis a le même but.

d) De même le compte de la garantie de produits et d'intérêts à la compagnie du chemin de fer franco-éthiopien de Djibouti à Addis-Abeba.

e) Le compte des avances faites par l'Etat pour l'achèvement du canal de Forez se résume en un tableau qui donne les dépenses annuelles totales effectuées depuis 1882 et la situation annuelle des intérêts dus pour ces avances.

f) Le compte d'apurement des dépenses des exercices clos est plus important et se compose essentiellement de deux tableaux : le premier donne l'ensemble des créances restant à payer sur les exercices réglés mais qui ne sont pas encore atteints par la prescription quinquennale. Le second donne la situation définitive du dernier exercice atteint par la prescription quinquennale et ayant cessé de figurer dans la comptabilité des Ministères : ce tableau fournit le détail par Ministère, des créances qui ont fait l'objet d'un règlement au cours des cinq années prévues par la loi pour leur ordonnancement et il dégage le montant de celles qui sont éteintes pour causes de déchéance.

g) Le compte des contributions directes et des taxes assimilées recouvrées pour le compte des départements et des communes remplace l'ancien budget des dépenses sur ressources spéciales et l'ancien compte de services spéciaux. Il présente à son crédit les recouvrements effectués sur les contribuables et à son débit la restitution aux intéressés des centimes perçus à leur profit. Le compte est accom-

pagné d'un détail des rôles mis en recouvrement pour chaque exercice.

h) Les comptes du service local des colonies et de la caisse de réserve du service local des colonies donnent le solde dont le Trésor est dépositaire, ou ce qui est dû par l'Etat aux diverses colonies.

i) Le compte des opérations relatives à la portion de l'emprunt grec garantie par la France présente l'historique, le total et les fluctuations de la dette hellénique depuis son origine. Il fait état des versements effectués chaque année par le gouvernement grec et fait connaître la somme restant due au 31 décembre de l'année.

j) Le compte des débets et créances litigieuses a pour but de suivre la situation des créances de l'Administration, les augmentations et les recouvrements. Il donne la situation au 1^{er} janvier de l'année, puis les accroissements et atténuations qui se sont produits soit chez les comptables soit au titre des différents Ministères. Ainsi apparaît au 31 décembre le résultat des comptes de l'Agence Judiciaire, qui est comparé avec les recouvrements budgétaires.

k) Le compte des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public qui est suivi de la situation des fonds de concours provenant du pari mutuel en faveur de l'élevage et des produits de legs et de donations a pour but de fournir les tableaux par ministères des engagements contractés par les départements, les communes ou les particuliers, puis le total des sommes mises en recouvrement, les recettes effectuées et les restes à recouvrer au 31 décembre de l'année.

III. *Comptes de la Dette Publique.*

Avec cette dernière situation se clôt l'ensemble des développements qui forment le premier volume du Compte

général. Les comptes de la Dette Publique forment un second volume, moins important, qui est préparé dans ses parties essentielles par la Direction de la dette inscrite au Ministère des Finances. Dans ses premières pages figure une récapitulation générale de la dette publique dont l'article 88 de la loi du 13 avril 1898 ordonne la communication annuelle au Parlement.

Passons rapidement en revue les comptes de ce volume :

a) Le compte de la Dette Consolidée comprend plusieurs états ou tableaux qui font connaître dans le détail le mouvement de cette dette depuis son origine, par nature de rentes et dans son ensemble ; on y trouve la situation des rentes émises et annulées, le résultat des diverses conversions opérées, et cinq états présentant le mouvement des diverses catégories de rentes et leur classement actuel. Ce compte permet de suivre également l'emploi qui a été fait par le Trésor du produit des rentes.

b) Une deuxième partie est consacrée à la Dette remboursable à terme ou par annuités : elle donne la situation des rentes amortissables, des obligations des chemins de fer de l'Etat, et celle de nombreuses annuités que l'Etat s'est engagé à verser, soit aux compagnies de chemins de fer, soit pour la construction d'établissements d'enseignement, soit en représentation de prêts consentis par l'Etat, soit pour le rachat des canaux. Dans cette partie figure également un compte des indemnités pour pertes de loyers allouées aux petits propriétaires en exécution de la loi du 9 mars 1918, un compte des cautionnements en numéraire et un compte des cautionnements en rentes qui présentent chacun la situation de la dette de l'Etat envers les particuliers astreints à un cautionnement.

c) La troisième partie du Compte est afférente à la Dette

flottante mais ne comprend pas de développements : ils se trouvent au complet dans le premier volume.

d) La quatrième partie donne la situation d'ensemble de la Dette viagère. Nous y trouvons le compte détaillé des rentes viagères qui donne le mouvement de ces rentes et leur situation en fin d'année ; le compte des pensions inscrites au Trésor aboutit, après avoir suivi par natures de pensions, les fluctuations annuelles pour différentes causes, à un total général de cette partie de la dette publique.

e) Un compte des dommages de guerre fait connaître le montant total des certificats d'indemnités délivrés par l'agent comptable des dommages de guerre.

Ainsi se trouve développé, dans ce second volume du Compte général, l'ensemble des détails concernant la Dette Publique qui, on le sait, constitue une partie fort lourde des budgets d'après guerre. Les développements de ce volume peuvent être considérés comme des annexes explicatives de bon nombre de chapitres budgétaires et de comptes de trésorerie (comptes de Trésor Public retraçant la situation des emprunts, certains comptes d'effets à payer).

*
* *

Le COMPTE DÉFINITIF DES RECETTES est publié conformément à l'article 11 de la loi du 9 juillet 1836 ; c'est un développement de la loi de règlement qui est rendu par le Ministre des Finances et qui correspond, pour les recettes, aux comptes définitifs que rendent les Ministres pour les dépenses. Il a pour objet de donner toutes les indications désirables par branches de revenus d'une part et par nature de perceptions d'autre part, sur les résultats d'un exercice et cela tant en ce qui concerne les droits constatés, que

les recouvrements effectués, puis les restes à recouvrer à l'époque de la clôture.

La première partie du Compte qui constitue les « Résultats généraux du Compte définitif des Recettes est divisée en plusieurs états.

L'Etat A reproduisant les droits constatés, les non-valeurs, les recouvrements et les restes à recouvrer.

L'Etat B qui est un développement des recettes par département.

L'Etat C qui est une comparaison des recouvrements avec ceux de l'exercice précédent.

L'Etat C' qui est également une comparaison, mais des restes à recouvrer avec ceux de l'exercice précédent.

La seconde partie du Compte est une étude analytique par nature des perceptions dont les divisions correspondent à celles du budget et comprennent :

BUDGET GENERAL

I. — PRODUITS RECOUVRABLES EN FRANCE. Six paragraphes :

§ 1^{er}. IMPOTS ET REVENUS : *Contributions directes et centimes d'Etat; Taxes assimilées aux contributions directes; Produits de l'Enregistrement; Produits du Timbre; Impôt sur les opérations de Bourse; Taxe sur le revenu des valeurs mobilières, etc.; Produits des Douanes et des Contributions indirectes; Sucres.*

§ 2. PRODUITS DE MONOPOLES ET EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES DE L'ÉTAT : *Produits recouvrés par les receveurs des contributions indirectes; Produits de diverses exploitations.*

§ 3. PRODUITS ET REVENUS DU DOMAINE DE L'ÉTAT : *Produits du domaine autre que le domaine forestier; Produits des forêts.*

§ 4. RECETTES D'ORDRE : *Recettes en atténuation de dépenses (Produits universitaires, Produits des amendes et condamnations pécuniaires, Retenues pour pensions civiles, etc.); Recettes d'ordre proprement dites.*

§ 5. PRODUITS DIVERS DU BUDGET.

§ 6. RESSOURCES EXCEPTIONNELLES : *Contributions extraordinaires sur les bénéfices de guerre; Produit de la liquidation des stocks.*

II. — PRODUITS RECÔUVRABLES EN ALGÉRIE. Cinq paragraphes :

§ 1^{er}. IMPOTS ET REVENUS : *Produits de l'enregistrement.*

§ 2. PRODUITS DE MONOPOLES ET EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES DE L'ÉTAT : *Produits recouvrés par les receveurs des contributions diverses.*

§ 3. PRODUITS ET REVENUS DU DOMAINE DE L'ÉTAT : *Produits du domaine autre que le domaine forestier.*

§ 4. RECETTES D'ORDRE : *Recettes en atténuations de dépenses (Retenues pour pensions civiles en Algérie); Recettes d'ordre proprement dites (Produit du prélèvement fait sur le pari mutuel en faveur de l'élevage.)*

§ 5. PRODUITS DIVERS DU BUDGET.

Dans chacun des paragraphes ci-dessus nous retrouvons les divisions par états qui sont sensiblement différents suivant la nature d'impositions dont le mode de constatation et de recouvrement est différent. Mais si nous nous bornons à étudier pour donner un exemple la partie du paragraphe 1^{er} qui concerne les contributions directes et centimes d'Etat, nous trouvons :

Etat A : comparaison des recettes budgétaires prévues avec le montant des rôles mis en recouvrement.

Etats B et B' : développement des rôles mis en recouvrement.

Etats C et C' : comparaison des contributions directes de l'exercice avec celles de l'exercice précédent.

Etats D et D' : renseignements administratifs.

Il en est de même pour chacune des impositions ci-dessus énoncées.

A la fin du compte des recettes, apparaît en annexe, un compte qui formait l'ancien budget sur ressources spéciales : ce budget ayant été supprimé le 18 juillet 1892, le

compte des recettes ne devrait faire aucune mention des recettes qu'il comportait ; mais les rôles des contributions directes comprennent en même temps que les produits revenant à l'Etat, ceux revenant aux départements et aux communes : il est donc nécessaire de les faire apparaître dans un Compte général des recettes qui doit faire ressortir la totalité des impositions dont sont grevés les contribuables.

*
* *

Le PROJET DE LOI PORTANT RÈGLEMENT DÉFINITIF D'UN BUDGET est une publication d'un genre différent qui ne revêt pas au même titre que les précédents comptes le caractère administratif encore qu'elle ne puisse se réclamer exclusivement des caractéristiques d'une loi ordinaire.

Comme toute loi, elle est précédée d'un exposé des motifs dont les diverses divisions font apparaître le résultat du règlement définitif du budget : le projet de loi suit immédiatement ; mais l'intérêt de la loi de règlement réside surtout dans les tableaux annexés au projet de loi : un simple aperçu sur les grandes divisions de ces tableaux permettra de se rendre compte de l'ensemble de cette publication :

BUDGET GENERAL

- A. — RÈGLEMENT DÉFINITIF DES DÉPENSES.
- B. — TABLEAUX MODIFICATIFS DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES.
- C. — RÈGLEMENT DÉFINITIF DES RECETTES.
- D. — RÉSULTAT DÉFINITIF DU BUDGET GÉNÉRAL.

BUDGETS ANNEXES

- E. — RÈGLEMENT DÉFINITIF DES BUDGETS ANNEXES.

SERVICES SPECIAUX DU TRESOR

F. — RÈGLEMENT DÉFINITIF DES DÉPENSES DU COMPTE « ENTRETIEN DES TROUPES D'OCCUPATION EN PAYS ÉTRANGERS ».

TABLEAUX DIVERS

G à L. — CRÉDITS D'INSCRIPTION DES PENSIONS DE TOUTES NATURES.

M. — VALEUR DES APPROVISIONNEMENTS DE LA MARINE.

— REMISES A TITRE GRACIEUX ACCORDÉES SUR DÉBETS.

Cette loi a pour but, en fournissant tous ses éléments au contrôle budgétaire, de faire ressortir le résultat d'un exercice, l'excédent des recettes sur les dépenses ou inversement ; elle fait connaître l'utilisation de l'excédent des recettes ou bien elle expose, s'il y a lieu, la manière dont sera comblé le déficit budgétaire qui le plus souvent s'en va grossir le compte des Découverts du Trésor.

Mais la partie la plus intéressante est le rapprochement qui est fait entre les recettes et les évaluations, les dépenses et les crédits : ce dernier rapprochement fait ressortir soit le montant des crédits annulés définitivement, soit le montant des crédits complémentaires à ouvrir dans la Loi de règlement au cas où les droits constatés pendant l'exercice sont supérieurs aux crédits ouverts par la loi de finances augmentés des crédits supplémentaires : les motifs de ces crédits complémentaires sont exposés dans le projet de loi et le Ministre, en conséquence, demande au Parlement de les ratifier. Il est inutile d'insister sur le danger d'une telle procédure qui met les Chambres en face du fait accompli. Cependant, malgré les sévères interdictions dont de nombreux décrets et lois se sont fait l'écho, il paraît difficile d'éviter ces crédits dont, il faut bien le reconnaître, la majeure partie consiste en des crédits de régularisation qui n'affectent que pour ordre la situation du budget.

C'est dans la loi de règlement que l'on trouve, développés dans tous leurs détails les différentes évaluations et les différents crédits dont le total forme la base du règlement du budget : ces tableaux ont un grand intérêt : intérêt technique d'abord, car ils sont à la base des articles passés au Journal Général de l'Administration des Finances pour la constatation des crédits d'un exercice ; intérêt pratique ensuite, en ce sens qu'ils permettent en une étude rapide de se rendre compte des différentes catégories de crédits et de leur importance :

Crédits ouverts par la loi de finances.

Crédits supplémentaires ouverts ou annulés par des lois.

Crédits supplémentaires ouverts ou annulés par des décrets ordinaires.

Crédits supplémentaires ouverts ou annulés par décrets de fonds de concours.

Crédits supplémentaires ouverts ou annulés par décrets de legs ou donations.

Crédits supplémentaires ouverts ou annulés par décrets de fonds de concours spéciaux.

Puis : crédits complémentaires ; crédits ouverts pour ordre suivant la réalisation des ressources (ce sont les crédits ouverts en compensation des consommations en nature, qui viennent enfler les crédits du chapitre intéressé en raison de la règle de l'universalité du budget).

Une autre partie importante de la loi de règlement, parce qu'elle est le seul document officiel qui en rende compte, est le règlement définitif des budgets annexes rattachés pour ordre au budget général de l'exercice : ces budgets annexes tendent à disparaître : un assez grand nombre d'entre eux subsistent néanmoins, et les budgets de guerre en faisaient apparaître une dizaine dans leur

nomenclature. En 1919, nous trouvons par exemple les budgets annexes suivants :

- Fabrication des Monnaies et Médailles.
- Imprimerie Nationale.
- Légion d'honneur.
- Service des Poudres et Salpêtres.
- Ecole Centrale des Arts et Manufactures.
- Caisse Nationale d'Epargne.
- Chemin de fer et Port de la Réunion.
- Chemins de fer de l'Etat.
- Caisse des Invalides de la Marine.

Le solde de ces budgets annexes n'affecte pas la situation générale du budget général, car ils doivent toujours se balancer en recette et en dépense.

*
* *

Telles sont les publications dont la Direction du Budget et du Contrôle financier assume la charge et qui forment le résumé de tout le système de comptabilité générale de l'Etat. Ces comptes sont distribués aux différents organismes officiels.

Mais la Direction du Budget prépare d'autres documents accessoires ou annexes. Sans doute, ils ne sauraient avoir la même importance que les précédents mais leur objet est de consolider la documentation ou de faciliter le contrôle.

Il faut citer en premier lieu le Résumé du Compte Général des Finances qui donne un aperçu d'ensemble de la situation budgétaire d'une année : on y trouve, résumés, les résultats du budget, en recettes et en dépenses, un exposé clair de la situation de la trésorerie et le développement de certains comptes, enfin un très rapide exposé

du bilan. Ce résumé correspond à un vœu exprimé par M. Brousse dans son rapport déjà cité où ce député demandait que « le Ministre des Finances consacre quelques dizaines de pages dans un opuscule où il dirait la signification de cette débauche de chiffres et où il exposerait en langage commun le fruit de ses opérations ».

Par ailleurs, pour faciliter le travail de contrôle de la Cour des Comptes, est produit un développement des recettes et des dépenses par classes de comptables : ainsi la Cour peut opérer des rapprochements entre les comptes particuliers des comptables et ceux rendus par le Ministre des Finances pour la totalité des comptables.

Enfin, de nombreuses opérations de virements venant troubler la physionomie primitive des opérations des comptables, il convenait de doter la Cour des Comptes d'un véritable précis justificatif de ces virements : c'est le Résumé Général des virements de comptes établi par gestion, qui développe un par un les différents virements en indiquant leur cause et leur justification : le total en recette et en dépense est égal, mais les chapitres budgétaires ou les lignes de recettes s'en trouvent affectés et il s'imposait que la Cour pût suivre dans le détail les justifications de ces modifications qui pourraient cacher des irrégularités budgétaires, masquer des dépassements de crédits, en un mot changer le sens des crédits budgétaires.

SECTION II

Les Principes qui président à la reddition des Comptes

Tels sont les Comptes Généraux des Finances et leurs annexes. Il convient maintenant de donner quelques détails sur les règles générales et les principes qui président à

leur reddition : ainsi après les avoir étudiés dans leur contexture, nous en connaissons les règles générales.

*
* *

En premier lieu, les résultats du Compte Général et du Compte des Recettes, comme d'ailleurs ceux de la Loi de règlement doivent être en conformité absolue avec les chiffres qui apparaissent au Journal Général et au Grand Livre : autrement dit, ces comptes ne sont que le développement de ces deux documents essentiels. Il est facile de se rendre compte, en étudiant de près le Compte Général avant les réformes de 1931 (décret du 21 janvier 1931), que les grandes divisions de ce compte sont celles que le Grand Livre fait ressortir.

Cette règle est tellement essentielle que chaque année, une Commission se réunit au Ministère des Finances, qui est chargée de vérifier cette concordance des écritures du Journal et du Grand Livre avec les comptes publiés par les Ministres. Cette Commission se compose généralement d'un sénateur président, de deux députés, d'un conseiller et d'un maître des requêtes au Conseil d'Etat, d'un conseiller maître et de deux conseillers référendaires à la Cour des Comptes ; enfin, d'un chef de bureau à la Direction du Budget, secrétaire.

Il convient d'ajouter, pour faire le tour de cette règle de la concordance des écritures, d'ajouter que les résultats du Grand Livre et du Journal sont eux-mêmes la reprise exacte des chiffres fournis par les comptables et que les Comptes généraux doivent pouvoir être rapprochés des comptes définitifs rendus par les différents Ministres sous la seule réserve que ces derniers donnent les résultats de l'exercice.

On le voit, un enchaînement rigoureux est imposé aux documents comptables : les lois et règlements qui en ont fixé la contexture sont le résultat d'une longue pratique. Ils ont été élaborés dans l'esprit évident de multiplier et de faciliter les opérations de contrôle. Aussi est-ce un autre principe qui s'impose à l'Administration que la contexture et le mode de présentation des comptes ne peuvent être modifiés dans ce qu'ils ont d'essentiel sans l'intervention d'une loi ou d'un règlement : c'est ce que nous pourrons vérifier quand nous exposerons les diverses modifications qui ont été apportées récemment aux Comptes Généraux.

Mais le principe dont l'examen est essentiel à notre étude a trait aux dates de reddition des comptes : elles ont été fixées par le règlement de 1862 ; puis, après avoir subi quelques modifications provisoires au cours des années de guerre, elles se sont vues reportées en suite du changement de date de l'année financière, et enfin la loi de juin 1934 a fixé définitivement les diverses échéances de ces documents.

En ce qui concerne la loi de règlement, la loi du 25 janvier 1889, art. 6, modifiant l'article 108 du décret du 31 mai 1862 stipule : « La présentation du projet de loi de règlement définitif du budget du dernier exercice clos et la production des comptes des Ministres à l'appui doivent avoir lieu au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice ».

En ce qui concerne le Compte Général de l'Administration des Finances, l'art. 156 du décret du 31 mai 1862 modifié par la loi du 23 novembre 1902, art. 16, édicte : « Le Compte général de l'Administration des Finances, la situation de l'exercice courant et tous les documents à établir au 31 décembre de chaque année seront publiés avant le 31 juillet de l'année suivante ».

Pour le Compte des virements, document annexe à ces publications, aux termes des articles 366 et 367 du décret du 31 mai 1862, il devait être déposé au greffe de la Cour, savoir : la première partie avant le 1^{er} mai, la deuxième avant le 1^{er} juillet de chaque année ; mais dans la pratique et en tenant compte de la réduction de 4 mois apportée à la période complémentaire de l'exercice par la loi du 25 janvier 1889, la première partie est remise à la Cour avant le 15 février, la seconde avant le 15 novembre.

Le développement comparatif par classes de comptables des recettes et des paiements constatés dans le Compte Général est fourni à la Cour, conformément aux dispositions du décret du 23 novembre 1902, avant le 31 juillet de l'année suivant l'expiration de l'exercice.

Telles sont les dispositions qui ont régi jusqu'en 1914 les échéances des comptes. Nous verrons au cours du chapitre suivant que l'Administration respectait avec ponctualité les dispositions législatives.

Pendant la guerre, ces principes ne manquèrent pas de subir les effets de la tourmente et ils furent modifiés par de nombreux textes. Nous aurons l'occasion de les énumérer et de les analyser dans le chapitre suivant consacré à l'histoire de la question : nous n'avons pas à en tenir compte ici, car cette législation était temporaire et n'avait pour but que de modifier les délais concernant certains exercices bien déterminés.

Tout autre est le caractère de la loi du 29 décembre 1923 ; elle comprend trois sortes de prescriptions :

- 1° la date de reddition des comptes de 1921, 1922, 1923 ;
- 2° la date de reddition des comptes de 1915 à 1920 ;
- 3° un principe général qui est le seul dont nous nous occupons.

« Les Projets de loi de règlement des budgets, les comptes

que les Ministres doivent y joindre et les Comptes généraux de l'Administration des Finances pour les exercices et années 1924 et suivants, seront, jusqu'à la liquidation des comptes de guerre, produits au plus tard, aux dates ci-après, sans que ces délais puissent en aucun cas être prolongés, par le motif que les documents de même nature, pour les exercices antérieurs, n'auraient pas été produits auparavant ».

La publication du Compte Général des Finances aura lieu le 31 décembre de l'année de clôture de l'exercice soit avec un délai prolongé de 6 mois par rapport à la réglementation de 1902. Quant à la présentation du projet de loi de règlement et des comptes des Ministres, elle s'effectuera le 31 mai de l'année suivant celle de la clôture de l'exercice soit avec un retard de 5 mois environ sur la date prévue par la loi de 1889.

Aucune autre prescription n'est édictée en ce qui concerne le résumé des virements et le développement par classes de comptes qui suivront les nouveaux délais impartis pour les publications dont ils sont le corollaire.

Tel est l'état de la question jusqu'en 1929. A cette époque une modification aux dates et délais en vigueur dût intervenir, en raison du changement de date de l'année financière. L'article 1^{er} de la loi du 27 décembre 1929 stipule que « le budget de l'Etat sera voté pour l'année financière qui commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars, les divers délais de clôture des opérations budgétaires, tels qu'ils sont fixés par la loi du 25 janvier 1889 modifiée par les lois des 25 février 1899, art. 5, 16 juillet 1908, art. 11, et 13 juillet 1911, art. 70 seront respectivement reportés au 30 avril, 30 juin, 31 juillet, 30 novembre et 31 décembre de la deuxième année de l'exercice ».

En conséquence, nous pouvons conclure de ce texte que

la publication du Compte Général qui était prévue pour le 31 décembre de l'année de clôture de l'exercice sera reportée au 30 avril de la deuxième année ; la présentation du projet de loi de règlement et des comptes des Ministres s'effectuera au 31 juillet de la deuxième année.

Nous n'insistons pas, étant observé que cette disposition fut rapportée par la loi de finances du 31 mars 1932 (art. 69). « L'article 1^{er} de la loi du 27 décembre 1929 est abrogé. A titre transitoire, le budget de l'exercice 1932 s'applique à la période s'étendant du 1^{er} avril au 31 décembre 1932 ».

Nous en arrivons maintenant au dernier état de la législation concernant la question des dates : c'est le décret-loi du 30 juin 1934. L'article 9 de ce décret, modifiant l'art. 156 du décret de 1862 est ainsi rédigé (la dernière rédaction était celle de la loi du 23 novembre 1902, art. 16) :

« Le Compte général de l'Administration des Finances et tous les documents à établir au 31 décembre de chaque année, sont publiés avant le 30 juin de l'année suivante ». Art. 10 : « Les comptes définitifs des Ministres seront publiés au plus tard le 31 octobre de l'année qui suit celle du budget : le projet de loi de règlement est déposé à la même date ».

Ainsi revenons-nous sensiblement, avec cette loi, aux délais de la loi de 1902, pour le Compte général ; et pour la loi de règlement, le délai se trouve raccourci de deux mois puisque c'est au début de la session extraordinaire, et non plus au début de la session ordinaire, suivant la clôture de l'exercice que le dépôt doit en être effectué : cette modification s'explique naturellement par ce fait que la durée de la période complémentaire de l'exercice a été réduite : puisque les derniers délais de régularisation sont fixés au 31 mai, alors qu'ils se prolongeaient autrefois jusqu'au 31 juillet.

Tel est le dernier état de la question de principe. On le voit : théoriquement, les comptes doivent être rendus dans des délais assez brefs, puisque 8 mois après la clôture de l'exercice, qui se termine depuis le décret-loi du 30 juin 1934, au dernier jour du mois de février, le Parlement doit être en mesure de voter la loi de règlement. Il faut bien reconnaître que la législation française est très précise à cet égard et qu'elle permet parfaitement le contrôle parlementaire. Nous verrons dans le chapitre suivant comment les faits répondent aux principes, mais avant d'y venir, nous donnerons quelques idées sur les délais de reddition des comptes dans les législations étrangères :

En Angleterre, le principe de la rapidité est appliqué dans toute sa rigueur : le contrôleur-auditeur général reçoit les comptes : le 30 novembre qui suit la fin de l'année financière, pour les départements civils ; le 31 décembre pour les départements de la guerre et de l'Amirauté. Le contrôleur les étudie avec une très grande célérité, avant de les envoyer à la Trésorerie, qui est chargée de les soumettre à la Chambre des communes, aux premiers jours du mois de février : la Chambre les transmet à sa Commission spéciale nommée « Comité des Comptes publics » et le règlement définitif du budget intervient environ 16 mois après l'expiration de l'année financière. Evidemment, la guerre a apporté quelque perturbation dans cet ordre rigoureux, mais pour montrer que les effets en ont été assez restreints, il nous suffira de dire que le Comité des Comptes publics a terminé, en juillet 1924, son rapport concernant l'année financière 1922-23.

En Allemagne, le Parlement n'apporte pas, en général, un grand empressement et ne témoigne pas d'un grand intérêt au vote des lois de règlement : cependant, le gouvernement dépose son compte général sur le bureau du

Parlement 5 mois après la clôture de l'année financière. La guerre n'a modifié que d'une manière insensible les délais habituels : le compte de l'année 1925-26 a été présenté au Reichstag le 3 février 1927 ; par contre, celui de 1926-27 a été publié le 4 octobre 1927 ; celui de l'année 1927-28 le 1^{er} octobre 1928.

En Italie, la législation instaurée par le Décret royal de 1923 (Art. 34), stipule que le compte rendu général de l'exercice qui vient de se terminer le 30 juin précédent, sera déposé au plus tard au mois de janvier. L'apurement des comptes n'a pas subi de très gros retards du fait de la guerre : en effet, ils ont été comblés très activement et, dès l'exercice financier 1925-1926, nous pouvons constater que le projet de loi relatif au compte général de l'Administration de l'Etat a été déposé à la Chambre des Députés en décembre 1928 (A).

(A) Sur cette question, voir l'ouvrage très documenté de M. de Marcé, « Le Contrôle des Finances en France et à l'Etranger », Tome I, Alcan. 1928, p. 35-36.

CHAPITRE II

Historique de la reddition des Comptes

SECTION I

L'Avant-Guerre

Il n'est pas besoin de rappeler au prix de quelles difficultés le principe du vote de l'impôt par le pays fut long à obtenir et que ce n'est qu'après bien des retours en arrière qu'enfin, à la veille de la Révolution, le peuple avait conquis ce droit.

Mais ce qui pouvait être considéré comme un corollaire nécessaire, à savoir le règlement législatif des comptes, dût subir aussi une très longue évolution ; jamais la Monarchie imbue dans ses méthodes du principe de la confusion des pouvoirs ne voulut se soumettre à cette sanction du législatif sur l'exécutif.

Il faut arriver au bouillonnement d'idées que soulevèrent les Assemblées révolutionnaires pour assister à des essais louables en vue de faire entrer dans les faits politiques le principe de l'apurement des comptes financiers par la souveraineté populaire. Il serait trop long de suivre pas à pas les efforts de ces Assemblées encore qu'il serait

intéressant de voir s'organiser à la lumière de ces tentatives tout un droit financier. Nous passerons également sous silence la période dictatoriale du Consulat puis de l'Empire qui ne consacrait aucune liberté pas plus en cette matière qu'en beaucoup d'autres. Il faut arriver à la Restauration pour voir s'organiser vraiment le système libéral de contrôle législatif tel qu'il fonctionne de nos jours. Deux lois très importantes sont à la base de cette évolution en deux temps :

La loi du 25 mars 1817.

La loi du 15 mai 1818.

La première ne s'était pas élevée encore à l'idée de règlement législatif. Elle disposait seulement que les ministres auraient à rendre des comptes d'ordonnateurs, et que le Ministre des Finances aurait à rendre un compte des recettes d'une part, et d'autre part un compte qui contiendrait les développements de l'exécution du budget pour la matière budgétaire et celle de la trésorerie. C'était le principe de la responsabilité des ordonnateurs élevé à la réalité.

C'est la seconde loi, celle du 15 mai 1818 qui, faisant un pas de plus, posa le principe du règlement législatif des comptes en statuant dans son article 102 que « le règlement définitif des budgets serait à l'avenir l'objet d'une loi particulière, proposée au Parlement *avant la présentation de la loi annuelle de finances* et accompagnée des comptes ministériels. »

Tel est le texte qui régit encore notre pratique actuelle : c'est le principe de la loi de règlement appuyée des comptes des ordonnateurs qui lui tiennent lieu de développements complets et détaillés. Mais il faut insister sur les mots « *avant la présentation annuelle de la loi de finances* », car ils nous renseignent sur la question qui nous intéresse

plus spécialement de la date de cette présentation des comptes et vont nous montrer l'idée première de la loi de 1818 : elle a voulu assurément que la loi de règlement ne soit pas une formalité vaine de contrôle illusoire mais serve réellement à l'élaboration du budget en cours, ce qui ne peut être réalisé que si le dépôt de la loi de règlement se fait dans des délais très voisins de l'expiration de l'exercice.

Si nous prenons par exemple la loi de règlement de l'exercice 1818, nous constatons qu'elle a été déposée le 28 mai 1820, précédant de deux mois à peine le projet de budget de 1821. On voit dès lors quel puissant intérêt s'attachait à la loi de règlement et de quelle portée pouvaient être les observations de la Cour, ou les critiques parlementaires, formulées à la veille du vote d'un nouveau budget.

Nous nous permettons d'emprunter au très intéressant ouvrage de M. Besson « Le Contrôle des Budgets » le tableau suivant qui montre bien la succession rapide des lois de règlement par rapport à l'exercice dont ils règlent l'exécution.

Exercices réglés	Date de dépôt des lois de règlement	Date de dépôt des projets de budget consécutifs au règlement
1815 à 1817	27 juin 1819	14 juillet 1819
1818	28 mai 1820	19 juillet 1820
1819	23 avril 1821	31 juillet 1821
1820	31 mars 1822	1 ^{er} mai 1822
1821	8 avril 1823	10 mai 1823
1822	13 juillet 1824	4 août 1824
1823	21 mai 1825	13 juin 1825
1824	21 juin 1826	6 juillet 1826
1825	6 juin 1827	24 juin 1827
1826	6 août 1828	17 août 1828
1827	26 juillet 1829	2 août 1829
1828	29 janvier 1831	16 octobre 1831
1829	31 janvier 1833	23 avril 1833
1830	24 avril 1833	28 juin 1833

Ainsi l'Administration comme le Parlement avait à cœur de régler rapidement les exercices clos. Ce tableau pourrait d'ailleurs être poursuivi, car jusqu'à la Révolution de 1848, on ne peut noter de retards importants dans la reddition des comptes. Le second Empire hérita des mêmes traditions de célérité. Cependant on constate vers la fin de l'Empire un fléchissement dans ces bonnes et heureuses méthodes. Et c'est au moment même où la pratique fléchit que les textes deviennent plus impératifs. C'est au moment où paraît le règlement sur la Comptabilité Publique de 1862 que déjà les retards du dépôt et du vote des lois de règlement commencent à apparaître.

Et cependant le règlement de 1862, nous l'avons vu, statuait dans son article 108 (art. 6 de la loi du 25 janvier 1889) « La présentation du projet de loi de règlement définitif du budget du dernier exercice clos et la production des comptes des Ministres à l'appui doivent avoir lieu au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice ».

En ce qui concerne le Compte Général, l'art. 156 stipule : « Il sera publié au 31 juillet de l'année suivante ».

Mais si en face des principes solennellement rappelés, nous plaçons le tableau de la date du dépôt des lois de règlement et de la publication du Compte Général, nous pouvons voir combien déjà les textes sont peu observés et combien nous sommes loin de l'intérêt qui était porté jadis à ce règlement des budgets que cependant les Assemblées révolutionnaires avaient présenté comme une conquête de la souveraineté du peuple en matière financière.

Projet de loi	Déposé le
portant règlement du budget de l'exercice 1868	14 mai 1872
— 1869	28 mars 1873
— 1870	3 août 1875
— 1871	16 mai 1876
— 1872	19 février 1877
— 1873	16 novembre 1877
— 1874	7 juin 1878
— 1875	22 mars 1879
— 1876	9 mars 1880
— 1877	19 février 1881
— 1878	11 novembre 1881
— 1879	24 juin 1882
— 1880	15 mars 1883
— 1881	27 décembre 1883
— 1882	4 août 1885
— 1883	5 décembre 1885
— 1884	14 octobre 1886
— 1885	10 décembre 1887
— 1886	27 mars 1888
— 1887	28 février 1889
— 1888	18 janvier 1890

Et en ce qui concerne le Compte Général :

Compte général de l'année :

1870 en 1874	1887 le 1 ^{er} octobre 1888
1871 en 1875	1888 le 31 août 1889
1872 en 1876	1889 le 31 juillet 1890
1873 le 8 jin 1877	1890 le 31 juillet 1891
1874 le 18 décembre 1877	1891 le 30 juillet 1892
1875 le 1 ^{er} octobre 1878	1892 le 29 juillet 1893
1876 le 10 septembre 1879	1893 le 20 août 1894
1877 le 10 juin 1880	1894 le 7 août 1895
1878 le 23 juin 1881	1895 le 14 août 1896
1879 le 17 mai 1882	1896 le 20 juillet 1897
1880 le 1 ^{er} février 1883	1897 le 30 juillet 1898
1881 le 29 décembre 1883	1898 le 15 juillet 1899
1882 le 1 ^{er} octobre 1884	1899 le 30 juillet 1900
1883 le 9 novembre 1885	1900 le 30 juillet 1901
1884 le 17 juin 1886	1901 le 31 juillet 1902
1885 le 26 mars 1887	1902 le 31 juillet 1903
1886 le 30 décembre 1887	

Il faut donc revenir à l'année 1888 pour la Loi de règlement et à l'année 1885 pour le Compte Général si l'on veut voir les délais impartis par la loi strictement observés. Depuis lors, et avec le xx^e siècle nous constatons, à suivre les dates de dépôt des lois de règlement et celles de la publication des Comptes Généraux que toutes et tous ont été déposés et publiés dans les délais voulus. L'exposé des motifs de chacune des lois de règlement débute par la phrase rituelle : « Nous avons l'honneur de soumettre à vos délibérations *dans les délais fixés par la loi du 25 janvier 1889*, le projet de loi portant règlement définitif du budget de l'exercice ».

SECTION II

La Période de Guerre

Mais voici venir la guerre 1914-1918 : elle va déterminer la suspension de tous les délais légaux en cette matière comme en bien d'autres. La Loi de règlement et le Compte Général de 1913 seront encore publiés à temps soit aux dates du 20 mai 1915 et du 30 juillet 1914 ; mais c'est pour une longue période la fin de la régularité. D'ailleurs, la Loi de règlement de 1913, ne sera votée définitivement par le Sénat que le 6 décembre 1927.

La période de la grande tourmente est donc ouverte. Le personnel du Ministère des Finances s'en va le long des frontières ; l'Administration, malgré les efforts de ceux qu'un trop grand âge ou qu'une inaptitude physique contraignait à demeurer à leur poste civil, ne parvenait pas à remplacer les absents. Il ne pouvait plus s'agir dès lors de rendre les comptes des finances dans les délais fixés. Comment l'aurait-on pu d'ailleurs ? En dehors de l'in-

suffisance du personnel, en dehors même des difficultés éprouvées par les comptables à rendre leurs comptes — et nous n'envisageons que ceux demeurés à l'intérieur du pays — les règles budgétaires étaient tellement bouleversées qu'il ne pouvait être question, sans une réglementation nouvelle de produire des comptes suivant la procédure antérieure. On sait que tout au long de la guerre, la notion de l'équilibre budgétaire avait dû être abandonnée, puisqu'on votait pour 3 ou 6 mois des crédits provisoires sans jamais les ajuster aux recettes, lesquelles n'étaient plus fournies que par les emprunts de guerre. Dès le 5 août 1914 un texte fut voté modifiant la loi du 14 décembre 1879 sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décret pour les besoins de la défense nationale. Le 26 décembre 1914 furent votés ce que l'on a appelé les « crédits de confiance ». Pendant les années 1915 et 1916, pour des considérations dans lesquelles nous n'avons pas à entrer, le gouvernement français ne fit aucun effort pour financer la guerre à l'aide de ressources normales. En deux ans et demi, du 1^{er} août 1914 au 31 décembre 1916, un déficit de près de 50 milliards de francs fut creusé dans le budget. L'établissement d'un budget normal et encore moins son règlement et son contrôle ne pouvaient dès lors être envisagés.

Du 1^{er} août 1914 au 31 décembre 1918, on a accordé 162 milliards de crédits.

Aussi, dans un discours prononcé le 15 mai 1919, M. Doumer pouvait dire : « Il semble, comme nous l'avons fait observer maintes fois, qu'on ait vécu au jour le jour, sans plan, sans règle, au moyen d'expédients permettant de boucher les énormes trous comme on le pouvait, expédients par lesquels on demandait des crédits sans se préoccuper des ressources qui devaient les équilibrer. C'était la Banque de France dont on usait et dont on abusait

un peu ; c'étaient les bons du Trésor et tous les moyens divers qu'on pouvait employer jusqu'au jour où acculé, on se résolvait aux emprunts de dette consolidée ».

Nous n'avons ouvert cette parenthèse que pour montrer le désarroi qui s'était répandu dans les méthodes parlementaires et administratives. Cependant, en ce qui concerne notre sujet, l'Administration s'inquiétait de demeurer dans l'illégalité : elle provoqua le vote de nombreuses lois prorogeant successivement les délais de reddition des comptes. Nous allons les citer rapidement :

— La loi du 29 mars 1915 accorda un délai supplémentaire de 5 mois pour la loi de règlement de l'exercice 1914.

— La loi du 29 décembre 1915 accorda un délai de 7 mois pour le même exercice.

— La loi du 30 juin 1916 prorogea jusqu'au 31 décembre 1916 la date du dépôt de la loi de règlement de l'exercice 1914.

— La loi du 23 décembre 1916 prorogea les délais de 9 mois pour la loi de règlement de 1914 et celle de 1915.

— La loi du 29 septembre 1917 prorogea les délais de 6 mois pour les lois de règlement et les comptes généraux de 1914, 1915, 1916.

— La loi du 31 octobre 1917 recule les délais jusqu'au 31 octobre 1917 pour les comptes généraux de 1914 et 1915, et décide qu'une situation provisoire des opérations de l'exercice 1914 sera remise aux Chambres avant le 31 janvier 1917.

— La loi du 29 mars 1918 proroge de 6 mois les délais antérieurs pour les lois de règlement et les comptes généraux de 1914, 1915, 1916.

— La loi du 17 décembre 1918 fixe ainsi les délais pour les lois de règlement en retard.

Celle de 1914 sera déposée le 30 septembre 1919.

Celle de 1915 sera déposée le 30 juin 1920.

Celle de 1916 sera déposée le 31 mars 1921.

Le Compte général de 1914 devra être publié au plus tard le 31 décembre 1919. Celui de l'année 1915 le 30 septembre 1920. Celui de l'année 1916 le 30 juin 1921.

— La loi du 30 mars 1918 règle les difficultés inhérentes au Compte général de 1914 et prescrit des mesures exceptionnelles de comptabilité destinées à obvier au défaut des comptes du Trésorier du Nord, isolé pendant la durée des hostilités, et de certains comptables des régies dont les archives avaient été détruites. Grâce à ces mesures, le projet de loi de règlement de 1914 sera déposé le 30 septembre 1919 (date fixée par la loi du 17 décembre 1918) et le compte général de la même année sera publié le 26 avril 1920.

— La loi du 29 juin 1920 établit de nouveaux délais pour 1915 et 1916.

	1915	1916
Puplication du compte général	31 décembre 1920	30 septembre 1921
Dépôt de la loi de règlement	31 décembre 1920	31 décembre 1921

La loi du 30 décembre 1920 (art. 33) abroge les dispositions de la loi précédente (art. 9) et reporte respectivement au 31 juillet 1921 la publication du Compte général de 1915, la présentation du projet de loi de règlement et la production des comptes des Ministres.

*

* *

Tel est l'état de la législation. Voyons ce que faisait l'Administration.

Il convenait donc de sortir de l'ornière et de rechercher les mesures qui permettraient aux services du Ministère de reprendre leur rôle de contrôle et la production des comptes dans le plus bref délai et dans les meilleures conditions de célérité et d'exactitude. A vrai dire, la tâche n'était pas facile : tellement peu, qu'on aurait pu être tenté de clore dès 1919 les écritures avec les seuls éléments dont disposait le Ministère et d'en extraire la matière des comptes de 1914 et de 1915. Mais la Direction du Budget fit remarquer à juste titre que cette méthode n'aboutirait qu'à mettre l'Administration, lorsque tous les faits relatifs à ces exercices seraient connus, dans l'impossibilité de leur donner une imputation régulière soit que l'on entreprenne de les rattacher à un exercice ultérieur dont ils fourniraient les données, soit que l'on s'efforce d'en constituer un compte spécial de trésorerie qui sortirait du cadre normal des écritures : dans l'un comme dans l'autre cas, le jugement de la Cour des Comptes et le contrôle parlementaire lui-même se heurteraient à des complications inextricables. Toutefois, si cette procédure fut abandonnée assez vite, le Gouvernement s'était rallié au principe de la production d'une situation provisoire aussi exacte que possible de l'exercice 1914. C'est ce principe qui fut consacré par la loi du 31 octobre 1917 rappelée plus haut.

Quelle est la valeur de cette situation ? « Dressée, dit un rapport administratif, au moyen de chiffres non contrôlés de façon définitive et fournie à titre de simple renseignement, elle fait apparaître de grossières inexactitudes : c'est ainsi que sur certains chapitres les paiements effectués auraient dépassé non seulement les crédits, mais encore les droits constatés au profit des créanciers, et que les restes à payer se traduiraient par des sommes négatives, c'est-à-dire manifestement erronées ».

Cependant les années passaient et les comptes généraux pas plus que les lois de règlement n'étaient publiés.

*
* *
*

C'est alors vers le milieu de l'année 1919, que la Commission instituée par le décret du 27 juillet 1917 fit paraître son rapport dans lequel étaient étudiées les difficultés relatives aux comptes de l'exercice 1914 et les moyens propres à y remédier.

Rapport de la Commission de 1917

Après avoir rappelé que le projet de loi de règlement ne peut être établi sans qu'aient été arrêtés d'une manière définitive les chiffres de recettes et de dépenses de l'exercice, la Commission constate que, par suite des hostilités, il a été impossible de réunir les documents comptables nécessaires à cette centralisation. Non seulement le Trésorier du Nord n'a pu fournir sa comptabilité, mais encore bon nombre de comptables, dont la circonscription a été envahie, ont vu détruire leurs pièces comptables et leurs archives et ne sont pas en mesure de les produire au soutien de leurs opérations. Pour les mêmes raisons, les comptes des Ministres ne peuvent être publiés.

De même en ce qui concerne le Ministère des Finances, la diminution de son personnel et l'embouteillage qui résulte d'un envoi tardif de nombreux documents, l'ont mis dans l'impossibilité de travailler rapidement. Si l'on ajoute à cela les erreurs inévitables d'imputation et de classement qui résultent de la multiplicité des opérations et de l'inexpérience momentanée de personnel, on comprendra que les accords nécessaires à la production des comptes devenaient, de ce fait, très difficiles. Cependant, ils n'étaient pas absolument impossibles, mais que faire

contre l'absence des comptabilités du Nord et de l'Est?

En ce qui concerne la première difficulté, c'est-à-dire les justifications à fournir par les comptables, on pouvait proposer une solution se rapprochant de celle adoptée par le décret du 25 septembre 1871 et qui aboutit à un compte de liquidation.

La Commission proposa « que les opérations actives et passives dont le classement ne sera pas établi, de même que les soldes dont la reconnaissance n'aura point eu lieu, fassent provisoirement et sauf rectification ultérieure, l'objet d'inscriptions à des comptes d'attente ouverts dans les écritures du Trésor, au titre des opérations de trésorerie et destinés à assurer la balance des diverses recettes et dépenses justifiées et arrêtées sous des rubriques exactes ».

Cette suggestion et d'autres qui bouleversent la procédure et les justifications ordinaires aboutirent à la loi du 30 mars 1918 citée plus haut, qui va permettre à l'Administration d'employer des méthodes exceptionnelles en vue de régler une situation exceptionnelle. Elle se résume en quelques points, dont voici les plus importants :

— Le Compte général des finances de 1914 retracera les résultats même partiels des comptabilités qui n'ont pu être fournies en temps utile.

— Les excédents constatés de recettes et de dépenses seront portés à des comptes de trésorerie ouverts spécialement, et dont l'apurement sera suivi pendant 5 ans.

— Ces opérations feront l'objet d'états analogues à ceux des comptes des comptables, lesquels seront dans la suite repris au fur et à mesure de leurs modifications, qui y seront ajoutées et rattachées à la plus ancienne gestion non encore close.

— La Cour sera juge des justifications à produire en l'absence de celles prévues par les lois et règlements.

*

* *

Tels étaient les premiers travaux relatifs aux difficultés de production des comptes de 1914 : mais il fallait élever la question et s'occuper des conditions générales dans lesquelles allaient être apurés tous les comptes de guerre.

Une seconde Commission, dont nous avons déjà dit quelques mots en débutant, fut constituée le 22 avril 1921; elle aboutit, après de nombreux efforts, à l'élaboration d'un projet de loi qui fut déposé à la Chambre le 8 novembre 1921, sous le n° 3311.

Il est important d'étudier dans le détail le rapport de cette Commission ; il contient de très heureuses suggestions dont la mise en pratique s'avèrera très favorable à la reprise de l'activité, dans le domaine que nous étudions.

Rapport de la Commission Colson

Il posa tout d'abord en principe qu'un certain nombre de textes législatifs devaient être modifiés, si l'on voulait donner au Ministère des Finances la possibilité de sortir de la stagnation de sa comptabilité : cette Commission reconnut, comme l'avait déjà entrevu la précédente, que l'accord entre les écritures des ordonnateurs et des comptables était chose difficile, du fait des événements, et aussi que l'accumulation des pièces de toutes sortes rendait le contrôle et l'exécution matérielle extrêmement difficiles.

Le second principe est celui de la nécessité d'une coupure très nette entre les comptes antérieurs à 1921 et ceux postérieurs.

Enfin, troisième principe, qui ne recevra pas d'application : la Commission avait pensé, s'inspirant en cela

d'exemples étrangers, faire un seul compte des exercices de guerre pour résoudre les difficultés d'imputation de dépense ou de rattachement.

En ce qui concerne le premier principe (concordance des comptes des ordonnateurs et de ceux des comptables) elle estime, adoptant en cela les règles générales de la législation financière, que cette concordance devra être poursuivie dans tous les cas où elle sera possible, c'est-à-dire quand les chiffres accusés par les comptables seront inférieurs à ceux fournis par les ordonnateurs ainsi que dans le cas où ils seront supérieurs, mais appuyés de pièces de dépenses régulières. Dans les autres cas, c'est-à-dire chaque fois que les comptables ne pourront expliquer la différence, soit parce que les pièces régulières auront été perdues, soit parce qu'elles auront servi au soutien d'opérations déjà comptabilisées, les dépenses seront transportées au débit d'un compte de trésorerie, dont le Ministère des Finances poursuivra l'apurement ; mais de ce fait, la comptabilité des dépenses régulières ne sera pas entravée.

La Commission prévoit ensuite des mesures d'ordre particulier : les plus intéressantes se rapportent à des justifications à fournir par la Caisse Centrale, notamment en ce qui concerne certains « paiements à régulariser », tels que l'émission et le remboursement des bons de la D. N. Devant l'impossibilité où on se trouve, de rapprocher des souches les bons émis, surtout en ce qui concerne les émissions faites de 1915 à 1921, la Commission propose une procédure spéciale de contrôle, comme en ce qui concerne le contrôle des remboursements.

La seconde des opérations, dont la justification est rendue difficile, est le paiement des arrérages des rentes mixtes et au porteur : l'abondance des coupons en rend la vérification beaucoup trop longue : elle admet donc que les

dépenses de paiements, figurant dans les comptes du Cais-
sier, seront une justification suffisante, et du même coup,
voilà une cause d'embouteillage supprimée.

Pour les bons de monnaie émis dans les régions envahies
pendant l'occupation allemande, et remboursés par le Tré-
sor, l'abondance des pièces rend la vérification impos-
sible. La Commission propose que le montant total des
dépenses effectuées soit considéré comme exact et valable ;
les bons de monnaie remboursés seront immédiatement
détruits, et aucun remboursement ne sera plus admis dans
l'avenir.

Les transports effectués pendant la guerre donnent lieu
à de très nombreuses justifications : la Commission pro-
pose d'abandonner la vérification de ces pièces et de la
remplacer par des justifications équivalentes.

En ce qui concerne les primes de démobilisation, il
conviendra, sans chercher à déceler les doubles emplois
ou les erreurs, de demander au Sous-Intendant militaire
du Gouvernement Militaire de Paris, des ordonnancements
qui seront effectués au vu des acquits matériels, et qui
permettront de créditer le Compte « Avances à régulariser ».

La Commission demande également la simplification des
justifications réglementaires pour les carnets de pécule et
elle arrive enfin à l'énoncé du principe de la coupure :
deux séries de comptes devront être présentées :

1° de 1915 à 1921 ;

2° de 1921 à x.

Mais le projet de loi devra fixer des dates définitives
pour ces règlements, afin de sortir de la période des proro-
gations successives. C'est ce point là qui fut l'objet de
longues discussions : au moment où la Commission déli-
bérât, il ne pouvait plus être question des exercices 1914
et 1915, dont le projet de règlement avait été déposé, pour

le premier le 30 septembre 1919, et devait l'être pour le second au plus tard le 31 juillet. Quant aux exercices suivants, la Commission ne semblait pas disposée à préconiser un règlement d'ensemble : elle objectait à l'encontre de cette méthode que les crédits votés par douzièmes pour la plupart de ces budgets, avaient néanmoins été convertis et groupés par exercice, et qu'en outre les écritures des comptables et des ordonnateurs avaient été tenues par exercice. On ne distingue donc pas les avantages qui résulteraient de la réunion de tous ces comptes en un seul, même pour la rapidité des accords, et l'on saisit au contraire aisément les inconvénients d'une procédure, dont le principal résiderait dans la difficulté d'unifier la nomenclature des budgets distincts. En outre, les délais nécessités par la préparation de ce compte unique seraient considérables : par suite, le but que poursuivait la Commission des Comptes définitifs ne serait pas atteint, puisqu'elle resterait ainsi plusieurs années sans que lui soit soumis aucun compte de guerre.

La solution la plus pratique, à laquelle tendait la Commission d'études, consistait à revenir le plus promptement possible à l'ordre normal, pour exécuter et régler le budget de 1921, et successivement les anciens exercices. Mais, pour faire face à ce double travail, et en raison de l'apurement des comptes de trésorerie, dont la création ou la liquidation était envisagée, il fallait, conclut la Commission, doter la Direction du Budget, celle de la Comptabilité publique et la Caisse centrale d'un personnel plus important et de nouveaux locaux.

Projet de loi n° 3311

Ce rapport est la préface du projet de loi déposé par le Gouvernement sous le n° 3311, le 8 novembre 1921, par M. Doumer, Ministre des Finances.

Mais avant le dépôt du projet de loi, et au prix de nombreuses difficultés, l'Administration, s'inspirant des directives du rapport établi par la Commission de 1917 et de celles de la loi du 30 mars 1918, que nous avons ci-dessus indiquées, était parvenue à liquider les comptes concernant les exercices 1914 et 1915, aux dates ci-dessous :

Années en exercices	DATES de l'approbation du Compte Général	DATES de l'approbation du Compte définitif des Recettes	DATES du Dépôt de la Loi du règlement
1914	26 avril 1920	27 décembre 1919	30 septembre 1919
1915	28 décembre 1921	3 juin 1922	8 juillet 1921

Le projet s'inspirait directement du rapport que nous avons étudié plus haut, et qui était l'œuvre d'une Commission chargée de trouver ou de suggérer le moyen de hâter la publication des comptes de guerre.

Nous ne reprendrons pas ici l'étude de ces mesures exposées dans le projet de loi qui apporte son adhésion aux conclusions de l'Administration en ce qui concerne :

Titre I^{er} : Le rapprochement des écritures des ordonnateurs et de celles des comptables.

Titre II : Les règles spéciales à divers comptes, à présenter par la Caisse centrale du Trésor Public et par la Recette centrale des Finances de la Seine.

Mais les deux derniers autres points méritent une étude

particulière, parce qu'ils donnent corps à l'idée fournie par l'Administration d'une coupure en 1920, qu'ils précisent cette procédure, la discutent, et qu'enfin ils donnent des moyens précis d'exécution.

Après avoir rappelé le cycle du contrôle des Comptes, l'exposé des motifs du Projet de loi expose les principes qui président à la reddition des comptes et que nous avons analysés plus haut (Première Partie, Chapitre I) ; il insiste sur l'intérêt qui s'attache au respect des délais et souligne que des lois successives, notamment celle de 1920, avaient ouvert des délais nouveaux mais stricts, qui n'avaient pu être respectés : dès lors, le calendrier est à refaire. C'est sur ce point bien spécial que nous allons voir apparaître une divergence assez nette entre le projet de loi déposé par le Gouvernement et celui qui sortira, remanié par la Commission des Comptes définitifs.

Que proposait le Gouvernement ?

Nous tenons à reproduire l'essentiel des articles de ce projet, qui fourniront une base à notre discussion.

TITRE III

« ART. 19. — Sont fixés comme suit les délais concernant :

1° La publication des Comptes généraux de l'Administration des Finances, des années 1921 et 1922.

2° La présentation des projets de loi de règlement définitif des budgets des exercices 1921 et 1922 et la production des Comptes des Ministres à l'appui ».

DESIGNATION	1921	1922
Compte général	30 juin 1923	31 mai 1924
Loi de règlement.....	30 novembre 1923	31 octobre 1924

« Les projets de loi de règlement des budgets, les comptes que les Ministres doivent y joindre et les Comptes généraux pour les exercices et années 1923 et suivantes, seront produits au plus tard aux dates ci-après, sans que ces délais puissent, en aucun cas, être prolongés pour le motif que les documents de même nature pour les exercices antérieurs n'auraient pas été produits auparavant :

DESIGNATION	DELAIS
Publication du Compte Général	31 décembre de l'année de clôture de l'exercice.
Présentation du projet de loi de règlement et des Comptes des Ministres	31 mai de l'année suivant celle de la clôture de l'exercice.

« ART. 20. — Sont fixés comme suit les délais concernant :

1° La publication des Comptes généraux de l'Administration des Finances des années 1915 à 1920 inclus.

2° La présentation des projets de loi de règlement définitif des exercices 1915 à 1920 inclus, et la production des Comptes des Ministres à l'appui.

DÉSIGNATION	1915	1916	1917	1918	1919	1920
Compte Général.....	31-12-1921	31-3-1923	31-3-1924	31-3-1925	31-3-1926	31-3-1927
Loi de règlement	31- 5-1922	31-8-1923	31-8-1924	31-8-1925	31-3-1926	31-3-1927

« ART. 21. — Jusqu'à ce que les comptes concernant les gestions et exercices 1915 à 1920 aient pu être établis, le Ministre des Finances est autorisé, pour la reprise des opérations antérieures, à faire état de situations comptables provisoires. Les régularisations nécessaires seront terminées au plus tard au cours de l'année 1928 ».

Le Titre IV de la loi prévoit d'une manière extrêmement précise les besoins en personnel et en locaux qui seront nécessaires au Ministère des Finances, pour mener à bien l'établissement des deux séries des comptes, ceux de 1915 à 1921, et ceux des années suivantes.

Le bureau des trésoriers payeurs généraux devra être pourvu en sus de son effectif actuel, d'un sous-chef de bureau, de 6 rédacteurs, de 12 commis d'ordre, de 15 auxiliaires temporaires, de 2 fondés de pouvoirs et de 5 chefs de service de trésorerie, détachés à l'Administration centrale, ainsi que de 3 gardiens de bureau.

Le Bureau des Receveurs des Régie et des Postes devra être complété par l'adjonction du personnel suivant : un sous-chef de bureau, 9 rédacteurs, 12 commis d'ordre ou expéditionnaires, de 2 contrôleurs de comptabilité de l'Enregistrement et de 2 commis de direction des Contributions indirectes.

Le Bureau des Ecritures Centrales de la Direction du Budget, chargé de centraliser les écritures, devra s'augmenter d'un sous-chef de bureau, d'un rédacteur, d'un commis de comptabilité et de 3 auxiliaires.

Enfin, 36 nouveaux auxiliaires temporaires devront être affectés à la Caisse Centrale du Trésor Public.

Le projet chiffre, en outre, d'une manière très explicite, les dimensions des locaux qui seront nécessaires, ainsi que les frais inhérents aux augmentations de personnel.

*

* *

Le projet de loi gouvernemental consacrait donc plusieurs principes :

1° Une coupure serait effectuée à partir de 1920.

2° Un calendrier très strict était dressé et devait être rigoureusement observé.

3° Un retard de 6 mois dans la publication du Compte général sur les délais normaux, et de 5 mois pour la loi de règlement était proposé.

4° Des délais spéciaux étaient accordés pour les exercices 1921 et 1922, en raison de la difficulté de la coupure et des complications engendrées par la reprise des soldes provisoires.

5° Les moyens d'exécution étaient nettement définis et chiffrés.

Le Rapport de la Commission des Comptes définitifs sur le projet de loi (Rapport n° 4693)

C'est dans la 2^e séance du 5 juillet 1922, soit plus de 6 mois après le dépôt du projet de loi n° 3311 (8 novembre 1921), que fut déposé le rapport rédigé par M. Evain, député, au nom de la Commission des Comptes définitifs.

Ce rapport, clair et parfaitement étudié, fait des observations nombreuses sur le projet de loi. Ce n'est pas que la Commission conteste le principe de la coupure : il convient, observe-t-elle, de séparer le passé représenté par la guerre, de la période normale ; mais c'est sur la date de la coupure que la Commission remet tout en question : elle fait remarquer que, décider la coupure en 1921, c'est englober dans la période de guerre l'exercice 1920, qui se présente d'une manière nouvelle et constate les résultats d'une nouvelle fiscalité. De plus, il est particulièrement important, au regard de la Cour des Comptes intéressée à connaître les raisons pour lesquelles se sont perpétuées si longtemps des services de guerre, qui eussent dû être depuis longtemps apurés.

Telle est la première observation ; il en est une seconde, développée par le rapport de la Commission : « Pourquoi l'Administration entend-elle faire retarder d'une façon permanente et définitive les délais du calendrier normal ? Cette mesure risque, écrit le rapporteur, de retarder à

jamais les délais d'apurement définitif des comptes ». Or, la Commission fait remarquer qu'il n'est pas dans l'esprit du législateur de les éloigner : bien au contraire, il convient que le Parlement soit saisi aussitôt que possible du règlement des budgets.

Cependant, la Commission admet une période transitoire pour les exercices 1920, 1921 et 1922 ; mais les délais sont sensiblement moins longs que ceux du projet de loi ; on en juge par ce tableau :

DÉSIGNATION	1920		1921		1922	
	Date normale	Délai accordé	Date normale	Délai accordé	Date normale	Délai accordé
Compte général .	31 Juillet 1921	1 ^{er} Mai 1923	31 Juillet 1922	1 ^{er} Août 1923	31 Juillet 1923	1 ^{er} Nov. 1923
Loi de règlement.	Janvier 1922	1 ^{er} Juillet 1923	Janvier 1923	1 ^{er} Nov. 1923	Janvier 1924	1 ^{er} Mars 1924

En ce qui concerne le règlement des exercices de la période de guerre, la Commission accepte le calendrier proposé par l'Administration : les seules différences de dates proviennent de la reddition des comptes de 1920, que la Commission voulait immédiate : elle insistait vivement sur l'intérêt qui s'attachait à cette mesure.

Ce rapport fut distribué le 14 mars 1923, soit 18 mois après le dépôt du projet du Gouvernement.

*

* *

Quelle fut l'opinion de l'Administration à l'égard de ce rapport ?

C'est évidemment le Titre III qui retint davantage son attention. La Commission proposait de reporter du 1^{er} janvier 1921 au 1^{er} janvier 1920, la coupure entre les comptes

de guerre et ceux de la période normale, de telle sorte que l'exercice 1920, pour toutes les raisons qu'elle énumérait, deviendrait le point de départ de la législation nouvelle sur le règlement des comptes. Or, l'Administration pensait que ce déplacement de la base du système ne pouvait que retarder l'ensemble des opérations.

Mais c'est surtout en ce qui concernait les dates de règlement des exercices budgétaires que l'Administration faisait entendre de vives objections : elle exposait avec raison que, par suite du retard apporté au vote du projet de loi, toutes les dates primitivement proposées pour la présentation des comptes de la période de guerre (1915 à 1920 inclus) et de la période transitoire (1921 à 1923 inclus), avaient dû être modifiées : des prorogations, de durée d'ailleurs très modérée, avaient été indiquées : à partir de 1924, on serait revenu aux dates du projet de loi, pour lesquelles des prorogations de 5 mois étaient demandées comparativement à celles fixées par les lois du 25 janvier 1889 (Projet de loi de règlement) et 23 novembre 1902 (Compte général des Finances). Ces prorogations se justifiaient par l'obligation d'intercaler entre deux comptes de la période normale, un compte de la période de guerre, et en outre par les innombrables difficultés à prévoir dans l'accord définitif entre comptables et ordonnateurs.

La Commission, sans doute, admet les dates proposées pour la période de guerre. Mais, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, elle considère l'exercice 1920 comme un exercice de la période transitoire et, en conséquence, le transporte du calendrier de guerre dans le calendrier courant, en fixant au 1^{er} mai 1923 et au 1^{er} juillet suivant, les dates respectives de publication du Compte général et de dépôt du projet de loi de règlement.

Afin de liquider sans délai cette période transitoire, elle fixe ensuite, pour 1921, aux 1^{er} août et 1^{er} novembre 1923,

et pour 1922, aux 1^{er} novembre 1923 et 1^{er} mars 1924 les dates de remise des mêmes documents. Enfin, on reviendrait pour les années 1923 et suivantes, aux dates fixées par les lois de 1889 et 1902, sans aucune prorogation.

Or, l'Administration estime qu'un simple coup d'œil sur le calendrier ainsi établi, permet de reconnaître l'impossibilité de s'y conformer. L'expérience a, en effet, prouvé qu'en période d'avant-guerre, alors que les difficultés n'étaient pas comparables à celles actuelles, 4 mois étaient au minimum nécessaires pour la préparation du Compte général, et 3 mois pour celle du Projet de loi de règlement, non compris le travail supplémentaire que demande le Compte définitif des recettes, annexe du projet de loi.

Le projet de loi n° 3311 prévoyait, d'autre part, chaque année, la publication de deux comptes généraux et le dépôt de deux projets de loi de règlement, grâce à un renforcement de personnel que la Commission des Comptes définitifs propose d'ailleurs à la Chambre d'accorder ; mais ce personnel nouveau, composé en majeure partie d'auxiliaires, aura besoin d'un certain délai pour sa mise au courant. .

La conclusion de ce qui précède est que, aux yeux de l'Administration, les propositions de la Commission sont irréalisables : six semaines seulement au moment où la Direction du budget exposait son point de vue (23 mars 1923), séparaient du 1^{er} mai, point de départ de tout le système, et le projet de loi n'est même pas voté par les Chambres ni par le Sénat ; quant aux moyens d'exécution, ils font encore complètement défaut. Dans ces conditions, l'Administration demandait l'établissement d'un nouveau calendrier.

*

* *

Mais pendant ce temps le projet de loi n° 3311 demeurait toujours en suspens et l'Administration des Finances s'inquiétait de s'enfoncer dans l'illégalité en ce qui concernait la production de ses comptes.

Le 10 octobre 1922, le Ministre des Finances adresse une lettre au Président de la Commission des Comptes définitifs dans laquelle rappelant un de ses précédents mémoires en date du 22 juin, il estime indispensable de signaler toute l'importance qui s'attache au vote rapide du projet de loi. Il souligne que tant que le projet ne sera pas voté, l'amoncellement des pièces justificatives ne permettra pas un travail utile, et que « les moyens d'exécution » demeurent tout à fait insuffisants ; qu'enfin, et cela est « une conséquence indirecte du retard, les délais apportés » par la Chambre à l'examen du projet en question, mettent « obstacle à ce qu'interviennent les règlements de comptes » entre l'Etat et les régions libérées ». En effet, une compensation devait être faite entre le montant des dépenses à la charge de l'Etat acquittées pendant la période de guerre par les communes envahies et le montant des remboursements de bons de monnaie effectués par l'Etat pour le compte des communes. Or, le montant de ces remboursements ne pourra être définitivement arrêté que lorsqu'auront été adoptées les dispositions prévues aux articles 12 et 13 du projet de loi.

De plus, le Ministre insiste sur ce fait que le calendrier fixé pour la reddition simultanée des comptes de la période de guerre et des comptes des exercices courants ne pourra pas être observé et devra faire l'objet d'un remaniement complet. Le Ministre réclame donc l'inscription du projet

de loi à l'une des premières séances de la Chambre des Députés.

A la date du 31 octobre, la Direction du Budget s'inquiète à nouveau de ne pouvoir respecter les délais légaux. Elle est en défaut au regard de la loi de 1889 toujours en vigueur. Dès lors, elle propose de faire insérer dans une prochaine loi de finances un article ayant pour objet de régulariser cette situation, en demandant pour la présentation du Compte Général et du Projet de loi de 1916 de nouveaux délais.

Le 11 janvier 1923, la Direction du Budget propose, « pour résoudre certaines difficultés d'accord des écritures, et pour faciliter une centralisation des comptes en retard », de prendre des mesures analogues à celles adoptées pour l'exercice 1914 et qui se traduiraient par l'imputation à un compte d'attente des opérations litigieuses.

Enfin, le 2 mars 1923, le Ministre adresse une nouvelle lettre au Président de la Commission des Comptes définitifs et fait connaître que les moyens d'exécution ne sont toujours pas fournis et que le calendrier ne pourra pas être observé. Il précise que la meilleure méthode pour remanier le calendrier antérieur consiste « à prolonger le moins possible les délais de reddition des comptes des gestions courantes et à prolonger dans une mesure un peu plus large les périodes fixées pour la présentation des comptes de guerre ». Le calendrier ainsi retouché permettrait en ce qui concerne les gestions courantes de revenir à la règle normale pour la reddition du Compte général de 1924 qui serait publié le 31 décembre 1924, le retard étant ainsi limité à une année par rapport au calendrier primitif, et de présenter le Compte général de 1920, le 31 août 1928, au lieu du 31 mars 1927, date figurant au calendrier, soit avec un délai complémentaire d'un an et de 5 mois.

Le calendrier proposé par le Ministre est celui qui figure au Projet de loi.

Le 1^{er} mai 1923, l'Administration fit tenir au Sous-secrétaire d'Etat, un nouveau mémoire dans lequel elle exposait qu'aucun avantage n'avait été retiré des propositions faites en 1921 et que la situation restait la suivante : La Direction de la Comptabilité Publique ne dispose pas de moyens suffisants pour procéder parallèlement à la vérification et à la centralisation des comptes de 1916 et de 1921 ; la Caisse Centrale n'est pas fixée sur la nature des justifications qu'elle devra produire à la Cour des Comptes, et la Direction du Budget, en dehors du service courant des virements de comptes et de quelques autres travaux journaliers, tels que la gestion des crédits de remboursements, voit son service de contrôle et de préparation des comptes totalement paralysé.

L'Administration demande donc que dès la reprise de la session parlementaire, un effort soit fait pour hâter le vote du projet de loi n° 3311, tel qu'il émanait des études approfondies de la Commission présidée par M. Colson. La seule modification à lui apporter concerne les dates de présentation des comptes.

Ensuite, il sera indispensable que les services disposent immédiatement de tous les moyens d'exécution qui doivent leur être attribués, car l'année 1924 devait être particulièrement chargée.

Enfin, le projet de loi fut voté à la Chambre et au Sénat sur les bases indiquées par le Ministre des Finances dans sa lettre du 2 mars 1923, à la Commission des Comptes définitifs ; le projet devint la loi du 29 décembre 1923 (voir le texte de la loi concernant l'ordre de règlement des exercices budgétaires, en annexe n° I).

*

* *

Mais l'Administration dès le début se trouva en face de difficultés considérables que nous analyserons dans notre Deuxième partie (Chapitre 1^{er}) et vers la fin de 1924, ni les comptes de 1916, ni ceux de 1921 n'avaient vu le jour.

Il fallait remarquer, en effet, que ce projet de loi sur l'apurement des comptes, déposé à la Chambre par M. Doumer, Ministre des Finances, le 8 novembre 1921, n'a été adopté par le Parlement qu'à la fin de décembre 1923, soit deux ans après. Or, les dates de reddition des comptes n'avaient été fixées, en dernier lieu, qu'en prévision d'un vote définitif escompté pour le mois de juillet 1923, au plus tard. Si aucun changement n'avait été apporté par le Sénat à ces dates, c'était afin d'éviter un retour à la Chambre des dispositions adoptées par la Haute-Assemblée, ce qui eût entraîné de nouveaux retards.

On s'est donc trouvé au moment du vote de la loi avec un retard initial d'environ 6 mois, par rapport aux prévisions, presque à la veille de la première échéance, qui ne pouvait dès lors être observée, pas plus que ne pouvaient l'être les suivantes.

Une autre difficulté pratique est venue aggraver la situation. Les crédits demandés en vue de l'organisation en personnel et en matériel de service de l'apurement des comptes arriérés, n'ont pu être utilisés sur l'exercice 1923, en raison de leur ouverture tardive. L'Administration n'a pas voulu se permettre d'engager les dépenses sur l'année 1924, dotée par reconduction budgétaire, sans autorisation spéciale. Finalement, les moyens indispensables pour la mise en application de la loi du 29 décembre 1923, ne

furent régulièrement mis à la disposition des services intéressés qu'en août 1924. Le retard initial fut, de ce fait, augmenté d'environ sept mois.

Malgré les obstacles que rencontrait le travail d'apurement des comptes arriérés, par suite de l'état de certaines comptabilités et aussi de l'inexpérience du personnel nouvellement recruté, l'Administration faisait les plus grands efforts pour que les retards actuels ne soient pas aggravés et que même ils s'atténuent au cours des années postérieures.

Cependant, malgré toute la bonne volonté de l'Administration, il ne fut pas possible de suivre les dates prévues par le calendrier : un simple coup d'œil sur les tableaux suivants permet de s'en rendre compte :

ANNÉES	DATE DE PUBLICATION DU COMPTE GÉNÉRAL	DATE DE PUBLICATION DU Cpte DES RECET.	DATE DE DÉPOT DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT
1916	Décembre 1925	Décembre 1925	30 juin 1925
1917	Février 1930	Février 1930	26 juillet 1929
1918	Novembre 1932	Novembre 1932	8 novembre 1932
1919	Février 1935	Février 1935	6 juillet 1934
1920	Août 1935	— —	15 janvier 1935
.....			
1921	Janvier 1929	Janvier 1929	28 juin 1928
1922	Novembre 1930	Novembre 1930	9 avril 1930
1923	Août 1931	Août 1931	2 juillet 1931
1924	Avril 1932	Avril 1932	1 ^{er} juillet 1932
1925	Juin 1933	Juin 1933	11 avril 1933
1926	Janvier 1934	Janvier 1934	15 décembre 1933
1927	Juin 1934	Juillet 1934	16 mars 1934
1928	— 1935	— —	12 mars 1935
1929	— —	— —	28 juin 1935

On voit donc que la fameuse « soudure » des comptes, qui eut dû, d'après le calendrier légal, être chose faite en 1929 au plus tard, n'est réalisée qu'en 1935, et cela au prix d'un réel effort de la part de l'Administration.

Evidemment, ce travail doit être soutenu pour qu'il soit possible de revenir rapidement aux dates normales. Le Sénat s'est inquiété à diverses reprises de la question, ainsi que nous le disions dans notre Introduction. Son opinion sur la question est particulièrement claire dans le rapport que M. Chéron a déposé à propos du Projet de loi de règlement de 1915, et qui contient une étude générale et synthétique sur l'état de la reddition des comptes, suivie d'une proposition de résolution dont nous avons déjà donné le texte (V. Introduction).

De plus, le rapporteur se basant sur le calendrier préparé et suivi par la Direction de la Comptabilité publique, ainsi que sur l'avancement des travaux de cette Direction, considère comme possible l'apurement des comptes arriérés, d'après un débit de trois comptes par an, en sorte que dès la fin de l'année 1933 (le rapport est de juin 1931), il pourrait être, selon lui, revenu aux délais normaux de présentation et de publication des comptes.

C'était faire montre d'un optimisme peut-être excessif, car l'Administration des Finances est tributaire de tous les Ministères et de l'Imprimerie Nationale. De plus, il ne faut pas perdre de vue que les comptes généraux et les projets de lois de règlement sont le résultat de la centralisation des écritures comptables et des écritures administratives, mais ils ne sont pas que cela, ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, et la comptabilité engendrée par les différentes opérations de présentation, est aussi délicate que complexe.

Malgré cela, nous le montrerons en détail dans notre

dernier chapitre, il est bien dans les intentions de l'Administration des Finances, de faire un très gros effort, tout au moins en vue de rendre les lois de règlement, pour que puissent être connus les résultats des exercices budgétaires. Le projet de loi portant ouverture de crédits spéciaux d'exercices clos et d'exercices périmés en date du 6 juillet 1934, donne ces dates concernant l'avenir des dépôts des lois de règlement : il montre bien la volonté de l'Administration de résorber définitivement son retard.

PREVISIONS	
DES DATES DE DÉPOT	DES EXERCICES RÉGLÉS
1935	1920
	1928
	1932
	1933
1936	1929
	1930
	1934
1937	1931
	1935
	1936

DEUXIÈME PARTIE

CAUSES, CONSEQUENCES ET REMEDES

CHAPITRE PREMIER

Les Causes du retard

On a étudié dans le chapitre précédent, l'historique de la reddition des comptes généraux et des lois de règlement pendant et après la guerre ; nous n'avons fait qu'entrevoir les difficultés qui surgissaient à chaque pas : ce chapitre a pour but d'étudier les causes profondes de ces retards. Sans doute, pour faire un exposé complet, faudrait-il suivre dans le détail celles qui se sont manifestées chez les comptables, puis à la Direction de la Comptabilité publique et enfin à la Direction du Budget, chargée de la centralisation définitive et de la production des comptes, mais une telle étude nous entraînerait bien au-delà du cadre de notre ouvrage et nous contraindrait à pénétrer trop avant dans le mécanisme des rouages administratifs et leur complexité.

Nous classerons les causes du retard en : causes de caractère général ; causes de caractère particulier.

Parmi les premières, il conviendra de bien montrer l'importance, à ce sujet, de la période des hostilités, puis nous citerons, mais seulement pour mémoire et sans y revenir

longuement, le retard apporté au vote de la loi de 1923. Ensuite, nous étudierons la question des effectifs et des locaux, des crédits budgétaires, de l'Imprimerie nationale. On exposera également la difficulté de la remise en marche, avec un personnel non expérimenté, des opérations de centralisation : quelques explications permettront de juger de leur complexité ; et enfin, on fera l'exposé d'une cause aussi importante que très générale : l'absence de modifications apportées au compte général, et qui ne sont venues qu'en 1931 d'abord, puis en 1934.

Parmi les causes particulières, on exposera les difficultés qui résultèrent de la coupure des comptabilités en 1920, de l'abondance des comptes de trésorerie, de leur complexité, et on comparera la nomenclature actuelle avec celle d'avant-guerre. Puis, la question des émissions de bons du Trésor, dont toutes les opérations n'étaient pas contrôlées, retiendra un moment notre attention.

Il conviendra aussi de donner quelques explications sur les budgets multipliés d'après-guerre ; sur la question des opérations du Nord restées en suspens, et enfin sur les conséquences du changement de date de l'année financière, survenu en 1929.

SECTION I

Causes générales

Il faut d'abord bien observer que la cause profonde du retard, a sa racine dans la période des hostilités. Comme nous l'avons vu au cours du chapitre précédent, l'Administration, jusqu'en août 1914, avait rendu ses comptes à la date fixée par la loi, et si le Parlement tardait à leur conférer sa sanction, cela ne pouvait être nullement imputé à l'Administration. Mais, il faut bien remarquer que depuis le mois de juillet 1914, jusqu'en 1920, aucun compte ne

fut publié ; la raison en est simple : la plupart des comptables avaient été mobilisés, l'Administration centrale avait vu ses effectifs réduits, et les agents demeurés à leur tâche administrative devaient être employés, bien plutôt à assurer le fonctionnement journalier et obligatoire des services financiers, qu'à revenir en arrière pour effectuer un contrôle ; il convient d'ailleurs de remarquer que — l'eussent-ils voulu — ce contrôle et la centralisation des comptes fussent demeurés impossibles ; nous l'avons vu, le Trésorier du Nord et la plupart des comptables de l'Est étaient depuis longtemps dans l'impossibilité matérielle de fournir les éléments de la comptabilité du 2^e trimestre de 1914. De plus, les crédits avaient été votés sans aucun rapprochement avec les disponibilités et, pour effectuer une centralisation et une présentation d'un compte d'exercice, il convenait de prendre des décisions que l'heure ne permettait pas d'étudier ; ces mêmes crédits avaient été votés, d'autre part, pour l'ensemble du territoire, sans aucune sorte de répartition entre les diverses circonscriptions administratives ; il était donc absolument indispensable, pour permettre la comparaison qui doit nécessairement apparaître dans la loi de règlement, qu'en regard du crédit de chaque chapitre, soit placée la totalité de la dépense effectuée sur ce même chapitre ; or, cette condition essentielle ne pouvait être remplie, car l'Administration ne possédait, en effet, ni la totalité des comptes des payeurs, ni la totalité des comptabilités des ordonnateurs, certains agents restés dans les régions envahies n'ayant pu présenter leurs comptes.

Un projet de loi de règlement, dressé au moyen des éléments incomplets qui avaient été réunis, n'aurait pas décrit au Parlement les opérations réellement effectuées par les services ; il ne lui aurait pas permis de statuer en connaissance de cause sur la gestion des Ministres, et notam-

ment de s'assurer si les crédits votés avaient été respectés.

Aussi la conclusion du rapport déjà cité, sur les difficultés inhérentes à la reddition des comptes de guerre, est-elle qu'un tel document n'aurait eu que les apparences d'une loi de règlement, et n'aurait pu servir de base à un véritable contrôle.

Autre chose : l'absence des comptes de certains services importants mettait obstacle, d'ailleurs, à ce que la Cour puisse prononcer sur l'exercice 1914 les déclarations générales de conformité qui doivent précéder le vote de la loi, et par lesquelles seules, le Parlement est assuré que les comptes des Ministres présentent bien exactement toutes les opérations effectuées pour l'exécution du budget.

Il faut ajouter, enfin, que les écritures des comptables et des ordonnateurs donnent lieu, pour chaque exercice, préalablement au dépôt du projet de loi de règlement, à des opérations de mise en concordance extrêmement délicates et sur lesquelles nous reviendrons. Or, les hostilités, en ce qui concerne les comptes des Trésoriers généraux, n'ont pas permis une grande célérité dans ce travail et, d'autre part, les paiements considérables effectués à Paris sur le budget du Ministère de la Guerre, n'ont pas rendu possible un accord définitif : il exigea de longs et minutieux efforts qui ont incombé aux services du Ministère de la Guerre et à ceux de la Caisse centrale ; or, on ne pouvait inscrire dans un projet de loi de règlement, des chiffres qui auraient nécessairement renfermé de nombreuses erreurs.

Pendant la guerre donc, les circonstances se sont opposées à la production des comptes dans des conditions d'exactitude et de célérité suffisantes.

Sans doute, pourra-t-on épiloguer et regretter que l'Administration ne se soit pas adaptée à cette période de guerre et n'ait pas essayé, par tous les moyens, de réglementer

les circonstances, si l'on ose ainsi s'exprimer : l'eût-elle fait, nous n'aurions pas eu à déplorer ce « marasme de la comptabilité », dont 20 ans passés ne nous ont pas dégagés; mais à la décharge de l'Administration, ne peut-on pas faire valoir que nul en 1914 ne prévoyait une aussi longue durée de la guerre, et que chaque mois, une nouvelle provision d'optimisme permettait de croire à une fin prochaine de ces jours troublés.

Quoi qu'il en soit, ce n'est qu'en 1918 (loi du 30 mars susvisée), que furent données les premières instructions pour la reprise et la confection des comptes, et il fallut attendre la loi de 1923 pour avoir enfin des directives d'ensemble sur la matière, ainsi que des principes fixes qui donnaient « un calendrier des règlements », adapté aux circonstances. Nous ne rappellerons ici que pour mémoire, les 23 mois d'instance de ce projet et le fait que son vote tardif constituait pour les travaux ultérieurs de l'Administration, un redoutable handicap.

Cet handicap fut tellement grave que la question peut se poser de savoir si un compte de liquidation semblable à celui de 1872, n'eut pas été préférable et si, dès après la guerre, il n'eut pas été opportun de dresser un vaste bilan de la situation financière ; un tel procédé eut eu l'avantage de la clarté et du « coup d'éponge », mais par contre, il est bien évident que le contrôle en eût été moins rigoureux et que beaucoup d'opérations de cette période troublée eussent ainsi reçu un « blanchissement » de mauvais aloi.

A considérer l'histoire, on remarque bien qu'après chaque guerre intervient une sorte de liquidation : il y eut celle de la Révolution, par la loi du 24 frimaire an IV, qui amputa des 2/3 les inscriptions au Grand-Livre. L'arriéré du Consulat et de l'Empire fut liquidé par les consoli-

dations faites par Napoléon (30 ventôse an IX — 20 mars 1813). Il y eut une liquidation des guerres de l'Empire par le moyen d'un budget extraordinaire en 1816 : il prit le titre de « budget des charges extraordinaires résultant des traités et conventions du 20 novembre 1815 et des recettes extraordinaires destinées à les acquitter ». Après 1870, la loi du 15 mars 1872 institua le compte de liquidation : au début, ce fut un compte spécial, mais dans la suite, un véritable budget extraordinaire annuel ; à vrai dire, il avait surtout pour but de reconstituer notre matériel militaire, et ce ne fut que plus tard que certaines dépenses, telles : les frais de reconstruction des monuments détruits à Paris pendant la Commune, le paiement des indemnités accordées aux victimes de l'insurrection, le remboursement à certains départements de dépenses faites en 1870 pour la mobilisation de la Garde Nationale, viendront s'y ajouter. En recette, on fit figurer : l'aliénation des rentes de la Caisse d'amortissement, un reliquat disponible sur les frais de l'emprunt de 2 milliards, la vente de certains terrains domaniaux, et les excédents éventuels de budget ou les ressources de la dette flottante. Nous n'entrerons pas plus avant dans ces détails. Après la guerre de 1914, l'idée fut bien agitée vers l'année 1921, d'un compte unique des exercices de guerre, dans lequel les crédits et les recettes eussent constitué un vaste compte spécial, sans spécialité par exercice ; cette suggestion n'a pas été retenue ; mais nous le verrons par la suite le compte de liquidation s'est quand même imposé et ce sera la loi du 13 janvier 1933 que nous étudierons dans le chapitre suivant.

*

* *

Une autre difficulté pratique est venue s'ajouter à ces premières circonstances : nous l'avons vu, les crédits dont

l'ouverture avait été concurremment demandée en vue de l'organisation en personnel et en matériel du service destiné à l'apurement des comptes arriérés n'ont pu, en raison de la date du vote définitif du projet, être utilisés sur l'exercice 1923, au titre duquel ils se trouvaient tardivement ouverts. Finalement, ce n'est que par la loi du 1^{er} août 1924, c'est-à-dire après une nouvelle aggravation du retard d'environ 7 mois, que l'Administration des Finances a été régulièrement dotée des moyens indispensables pour mettre en application la loi du 29 décembre 1923. C'est seulement le 24 août 1924, soit près de 6 ans après la fin de la guerre, et 10 ans après l'ouverture des hostilités, que le règlement d'administration publique nécessaire à l'organisation du service nouvellement créé, fut publié au *Journal Officiel*.

Il convient d'ajouter d'ailleurs que le personnel affecté à ces travaux n'a pas été tant au Ministère des Finances que dans les autres Ministères immédiatement adapté au travail particulièrement délicat qui était exigé de lui. La Direction de la comptabilité publique eut, elle, l'heureuse inspiration d'employer à ces besognes de centralisation, des agents expérimentés détachés des trésoreries générales et qui étaient particulièrement adaptés aux procédés de comptabilité et aux régularisations tardives.

Enfin, la question des locaux avait bien son importance : nous pouvons lire dans les rapports administratifs que 20.000 liasses encombraient l'escalier du Ministre au Ministère des Finances ; si l'on imagine, en effet, que les pièces de comptabilité vieilles de 10 années continuaient à s'accumuler, on comprendra que non seulement elles exigeaient des locaux très vastes, mais qu'encore elles encombraient ceux où devaient travailler les agents, et qu'enfin leur maniement et les recherches qui devaient y être exécutées devenaient extrêmement difficiles.

La Direction de la comptabilité publique organisa d'une manière très forte son armature : elle créa une section de l'arriéré et une section du travail sur les exercices courants, ce qui lui permit de fournir un très gros effort sans se laisser embouteiller ; mais il faut bien remarquer, car cela est très important, que les Ministères chargés de rendre leurs comptes définitifs et le Ministère des Finances lui-même soit en ce qui concerne le bureau de l'Ordonnement chargé de rendre le compte définitif des dépenses, ou le bureau des écritures centrales chargé de toute la centralisation, n'avaient pu être pareillement organisés, encore qu'un certain nombre d'auxiliaires leur aient été fournis.

De plus, puisque nous en sommes aux causes matérielles de ces retards, on ne saurait omettre le rôle important que joue l'Imprimerie Nationale dans la production des comptes : c'est à elle qu'incombe la lourde charge de l'impression et de la présentation ; or, elle doit faire face à l'impression des budgets en cours, des collectifs, des annuaires des Téléphones et de nombreuses autres publications ; aucune section spéciale n'a été affectée à l'impression des comptes en retard, dès lors, elle est souvent conduite, pressée par les circonstances, à repousser de 3 ou 4 mois la publication de comptes dont le caractère d'urgence est moins évident et moins immédiatement perceptible .

*

* *

Il faut en venir maintenant à une cause générale plus profonde : celle de la remise en marche avec un personnel non expérimenté, d'une centralisation comptable à laquelle, malgré les difficultés et les retards, aucune simplification n'avait été apportée.

On a vu dans le chapitre premier ce qu'étaient les comptes généraux et la quantité de documents qui étaient fournis par eux au point de vue comptable comme au point de vue statistique, mais il convient maintenant de montrer la complexité d'une telle centralisation, afin que l'on puisse bien juger de la difficulté profonde d'une remise en marche; on ne peut douter que ce soit là le terme exact, quand on a vu au chapitre précédent que depuis 1914 aucun compte n'avait été rendu jusqu'en 1920.

Or, une centralisation comptable exige de la part du personnel qui en est chargé un long et sévère apprentissage. La première centralisation se fait à la Direction de la Comptabilité Publique où sont reçus les bordereaux mensuels par départements et par classes de comptables : ces bordereaux appuyés des pièces justificatives sont dépouillés et minutieusement comparés avec les pièces qui les appuient; ensuite, chaque section des bureaux de comptabilité, ainsi que la Caisse centrale du Trésor Public fournissent au bureau des Ecritures Centrales, un bordereau en recette et en dépense, établi par gestion, soit deux bordereaux pour exercice. Ces bordereaux sont transcrits au Journal Général, tant en ce qui concerne les résultats budgétaires que ceux de la Trésorerie ; puis les chiffres en sont repris sur des livres auxiliaires tenus par Ministères : ces livres font apparaître les dépenses des comptables par chapitre et par catégorie de comptables. Les virements (changements d'imputation, reversements de fonds, remboursements d'avances) viennent modifier ces résultats, et le total par chapitre peut être rapproché de celui fourni par le Ministère ordonnateur ; lorsque l'accord est obtenu, une situation d'ensemble est dressée qui donne par chapitre, les crédits, les droits constatés, les paiements, les restes à payer et une comparaison des crédits avec les paiements : cette situation est établie au 31 décembre de l'année et à la fin de l'exer-

cice. Lorsque l'accord définitif est obtenu, les comptes provisoire et définitif de l'exercice peuvent être arrêtés et les récapitulations entreprises. On arrive ainsi à un chiffre définitif des crédits, des droits constatés, des paiements et des restes à payer des Ministères.

En ce qui concerne les crédits, un développement en est fait à la loi de règlement, qui fait apparaître nettement les crédits ouverts à la loi de finances, les crédits supplémentaires, les crédits de fonds de concours, de dons et legs, puis, les crédits annulés, et enfin les crédits complémentaires.

Quant aux restes à payer, ils seront la base des dépenses des exercices clos des cinq exercices suivants, d'après la procédure en vigueur depuis la loi de 1924.

Pour les recettes, une centralisation est faite par les différents bureaux de comptabilité et adressée au bureau des Ecritures Centrales qui y ajoute le développement des produits divers et des recettes d'ordre et se charge de la confection du compte définitif de recettes suivant la nomenclature étudiée ci-dessus.

Pour la Trésorerie, les chiffres de recettes et de dépenses accusés par les comptables sont repris sur des livres auxiliaires où apparaissent tous les comptes : on y porte les soldes de l'année précédente, les recettes et les dépenses des comptables pendant l'année, les recettes et dépenses par virements de comptes, et on obtient les soldes à la fin de l'année : ces développements sont repris suivant les catégories ci-dessus énumérées et on aboutit à un solde général des opérations de trésorerie.

Mais il convient de ne pas oublier que toute une comptabilité des virements de comptes se greffe sur ces opérations : ainsi que nous l'avons déjà dit toutes les écritures constatant des dépenses et des recettes peuvent être affec-

tées par des opérations de virement qui consistent soit en une dépense ou une recette nouvelle, soit en une annulation de dépense ou une annulation de recette. Cette comptabilité n'est pas moins complexe que la précédente. Certains virements sont demandés par les comptables après la clôture de l'exercice et ce sont les régularisations qui peuvent se continuer jusqu'au 31 juillet, actuellement jusqu'au 31 mai (Décret du 25 juin 1934). D'autres sont demandés par les bureaux de comptabilité pour redresser des erreurs ou donner sa véritable imputation à une recette ou à une dépense budgétaire. D'autres enfin sont dits virements de principe et sont ceux que la Direction du Budget peut effectuer soit pour doter les budgets en cours de règlement de ressources appartenant à des services spéciaux, soit pour appliquer au budget des ressources qui demeurent encloses dans des comptes de trésorerie, soit pour faire une application aux Avances et Découverts du Trésor. Toutes ces opérations sont effectuées sous la responsabilité du chef de bureau des Ecritures Centrales, Agent comptable des virements de comptes, et de ce fait, soumis au jugement de la Cour des Comptes.

Nous n'avons pas l'intention de donner par cet aperçu une idée même générale de la comptabilité administrative : nous n'avons pour but que de faire envisager sommairement la complexité d'une centralisation dans les différents postes. Que l'on imagine seulement combien peuvent cacher de difficultés, de chausse-trappes, d'erreurs, ces pointages de pièces et de documents, les vérifications de lignes de dépenses et de crédits, les accords de mouvements de fonds entre, par exemple, les trésoriers généraux et la Caisse Centrale, la vérification des soldes des comptes de trésorerie et des émissions de mandats sur le Trésor (nous reviendrons sur ce point), l'accord de toutes les écritures

intérieures, et l'on se rendra compte aisément de la difficulté d'une reprise, d'une remise en marche.

Il vient immédiatement à l'esprit, dès lors, que devant tant d'opérations intérieures, l'Administration eut pu songer à des simplifications ; nous ne reviendrons pas sur l'idée d'un compte de liquidation immédiat, semblable à celui que bien des pays alliés ont adopté pour résorber le retard de leurs comptabilités de guerre, mais certaines simplifications ont été apportées à ces comptes généraux, les unes en 1931, les autres en 1934. Pourquoi ne les aurait-on pas apportées en 1921 au moment où de nombreuses Commissions envisageaient les moyens de sortir de cette situation et recherchaient des suggestions ? C'est que l'on a eu, à l'époque, quelques illusions sur la facilité d'une reprise des comptabilités et que l'on n'a pas pu jauger d'une façon sûre la profondeur du marasme.

Ce n'est donc qu'en 1931 (Décret du 22 janvier 1931) et sur la proposition de la Commission créée par décret du 21 janvier 1930, chargée de la réforme de la Comptabilité Publique que l'on s'aperçut de la possibilité de supprimer nombre de doubles-emplois ou de détails encombrants. Par exemple, le tableau du Compte général présentant le développement des recettes et des dépenses par classes de comptables, qui n'est utile qu'au contrôle de la Cour des Comptes et qui ne fait que reprendre en le résumant un compte manuscrit fourni à la Cour. De plus, il est apparu que le compte des contributions et revenus publics, ainsi que le compte des dépenses publiques pouvaient être supprimés dans la section relative aux opérations de l'exercice en cours, puisque les résultats figurent dans le compte des budgets.

Ces simplifications ont été apportées dans le Compte général de l'année 1924 : elles allègent sensiblement le nombre

des pages du compte, mais ne diminuent en rien le travail de centralisation.

Il fallut ensuite attendre jusqu'en 1934 pour voir une nouvelle réforme d'envergure dans la présentation des comptes généraux ; mais elle venait dix ans trop tard.

Elle a été réalisée par le décret-loi du 25 juin 1934 (*J. O.* du 8 juillet 1934), et porte sur la contexture du Compte général, du Compte définitif des recettes et des Comptes définitifs des Ministres.

En ce qui concerne le premier, il comprendra toujours le même nombre de divisions : compte des budgets ; compte des opérations de trésorerie ; situation générale de l'Administration des Finances ; compte de divers services publics ; mais la grande réforme, très importante pour les travaux de centralisation consiste en la suppression dans le compte des budgets, des développements par lignes de recettes et par chapitres de dépenses. Désormais, d'après les termes du décret, « ce compte fait apparaître la situation définitive de l'exercice expiré et la situation provisoire de l'exercice courant, en recettes par branches de revenus ; en dépenses, par ministères et par sections ». C'est en somme seulement une récapitulation qui est donnée désormais au Compte général.

Le Compte des recettes voit ses développements également très réduits puisque les détails concernant « les valeurs, matières et quantités qui ont été soumises à l'application des tarifs et qui ont déterminé le montant des droits perçus par le Trésor public » sont supprimés. Ils constituaient l'état D et l'état E dans chaque branche de recettes développée.

Telles sont les modifications générales apportées à la présentation des comptes, mais il en est d'autres importantes comme celles concernant les restes à payer sur les exercices

clos dont la quantité sera dans l'avenir en très notable diminution puisque seules, les créances supérieures à 6.000 francs intéressant les dépenses de matériel, suivront la procédure antérieure des dépenses d'exercices clos (art. 5). D'autre part (art. 8), les versements de fonds sur les dépenses des Ministères ne pourront être admis à titre de régularisation qu'autant qu'ils seront supérieurs à une somme de 100 francs, ce qui diminuera de notable façon la somme des virements d'un exercice.

Si donc ces deux « trains » de simplifications avaient pu être préparés dès 1923, une grande perte de temps eut été évitée : les comptes eussent été moins copieux et leur production s'en serait certainement trouvée accélérée.

SECTION II

Causes spéciales

Telles sont très brièvement résumées les causes que nous pouvons nommer générales du retard des comptes. Il en est de plus spéciales, sans doute moins intéressantes, mais qui permettent cependant de bien mesurer les difficultés rencontrées pour l'établissement de ces comptes.

*

* *

Une des plus graves réside dans les conséquences de la coupure effectuée en 1920. En effet, une situation exceptionnelle était faite au compte de 1921 notamment qui allait être le premier de la deuxième série : en vertu du calendrier inséré dans la loi de 1923, le compte de 1921 devait être publié de nombreuses années avant celui de 1920, de sorte que les soldes qui devraient lui servir de base ne seraient pas déterminés au moment de sa confec-

tion : une question préliminaire se posait donc : à l'aide de quels éléments ce document allait-il être présenté ?

Première solution possible : intégrer, sans distinction, au Compte général, tous les soldes des opérations antérieures, certains ou non. En faveur de cette solution, militait un argument de texte : l'article 21 de la loi de 1923 « Jusqu'à l'apurement des comptes de guerre, le Ministre des Finances est autorisé, pour la reprise des opérations antérieures, à faire état de situations comptables provisoires ». De plus, le Compte général serait ainsi présenté sur des bases sans doute incertaines, mais dans sa texture ordinaire.

Or, l'argument de texte tiré de l'article 21 est loin d'être impératif, et, d'autre part, il semble dangereux d'appuyer un document officiel sur des bases aussi instables que celles d'une situation probable. Pour ces raisons, l'Administration a été conduite à reprendre seulement dans ses écritures les soldes des valeurs de caisse et de portefeuille, qui, à la fin de l'année, font toujours l'objet de procès-verbaux et sont établies *ne varietur*. Ainsi, le compte de 1921 ne renfermerait que les opérations de l'année et il serait le point de départ d'une série de comptes qui s'appuieraient sur cette base. La situation véritable ne serait donnée qu'après la soudure.

Dès lors les titres suivants seront supprimés.

- Compte définitif du budget de l'exercice 1920.
 - Développement sur les services spéciaux du Trésor et les comptes de divers services publics.
 - Le bilan et la situation générale de l'Administration des Finances.
 - Le compte d'apurement des exercices clos dont seul l'état général pourra être en partie maintenu.
- Ces dispositions firent l'objet d'une décision ministérielle

et non d'une loi, de façon à ne pas retarder davantage les travaux de centralisation.

Ainsi, le compte de 1921 se présentait sans doute dans une forme incomplète, mais les résultats en seraient d'une rigoureuse exactitude.

*

* *

D'ailleurs, que le compte de 1921 ne renfermât que les opérations de l'année, cela ne diminuait en rien les opérations du compte de trésorerie par rapport aux années antérieures, au point qu'une autre source de difficultés venait de l'abondance des comptes de trésorerie, de leur libellé très peu différencié désignant des comptes souvent analogues et ouverts au hasard des besoins, et du fait enfin qu'aucun pointage ne pouvait être entrepris avec les bureaux de comptabilité.

Si, au point de vue de l'abondance, nous établissons un parallèle entre le compte de 1913 et le compte de 1926, nous obtenons les chiffres suivants dans les diverses rubriques qui constituent le compte de trésorerie :

	ANNÉE 1926	ANNÉE 1913
Services spéciaux du Trésor	38	119
Découverts et avances du Trésor	1	1
Effets à payer	23	58
Correspondants du Trésor	233	590
Correspondants des comptables des Finances ..	432	1.306
Fonds particuliers des comptables des Finances	5	6
Avances pour divers services	85	283
Débets de comptables	8	8
Mouvements de fonds entre les comptables des Finances	112	189
Totaux	937	2.560

La progression est telle qu'elle se chiffre par un rapport de 1 à 3 : nous avons opéré sur le compte de 1926 alors que celui de 1928 ferait apparaître, artificiellement il est vrai, un plus grand nombre de comptes encore, parce que beaucoup d'entre eux appartenant à la nomenclature de l'année 1920 ne seront ouverts que pour se solder.

Quoi qu'il en soit la progression est considérable et on conçoit que le travail de centralisation des opérations susceptibles de modifier le solde de chaque compte au cours d'une année est très complexe et de longue haleine.

Dans cette abondance de libellés, certains ne manquaient pas de faire double emploi pour avoir été ouverts chez des comptables différents et retracer des opérations analogues sous des libellés légèrement différents. Ce n'est donc que dans le compte de 1928 qu'un minutieux travail de pointage permettra de déceler ces erreurs et de les redresser.

Jusqu'à ce compte de 1928, en effet, qui constitue le compte de « la soudure », ce travail du compte de trésorerie ne permet pas de contrôle. Les soldes de 1920 ont été laissés en suspens et aucune opération de rapprochement n'a pu être effectuée en sorte que l'on ne peut savoir exactement si les libellés ouverts correspondent à quelque réalité : c'est dans le compte de 1928 seulement que les soldes de 1920 étant repris, un grand effort de centralisation et de pointage a permis d'éliminer bien des soldes, de fusionner bien des comptes, de redresser bien des différences. Nous donnons ces aperçus pour que l'on se rende compte des difficultés et des retards qu'un tel travail a pu entraîner et pour montrer combien le rapprochement des soldes de 1920 et de ceux de 1928 a été chose délicate.

C'est surtout pour les comptes constatant diverses émissions de valeurs que les difficultés s'entassaient et se mul-

tipliaient. C'est que le mécanisme en est assez délicat et complexe, au moins en apparence. L'émission de bons ou obligations est constatée par l'intermédiaire de trois comptes de trésorerie :

— un compte spécial retraçant le produit de l'émission et qui s'intitule généralement : *Produit de l'émission de l'emprunt* ; il est crédité du produit et sera débité de l'emploi des fonds qui est très variable avec chaque emprunt.

— un second compte classé parmi les « Effets à payer » retrace la situation de l'amortissement de l'emprunt ou mieux sa situation vis-à-vis des souscripteurs. Il est crédité du montant des obligations et débité des remboursements.

— le troisième compte classé parmi les services spéciaux retrace la situation de l'Etat vis-à-vis du Trésor. Il s'intitule « Trésor public » au compte d'obligations ou de rentes et il est débité du montant nominal des obligations négociées et crédité des remboursements budgétaires.

Ces comptes jouent entre eux : c'est ainsi que le compte « Produit de l'émission » sera débité pour ordre lors des échéances d'obligations par le crédit du compte « Trésor public s/compte d'obligations » du montant des échéances dont le paiement effectif sera constaté au débit du compte d'Effets à payer.

De plus, et cela a tenu en suspens pendant longtemps la comptabilité du Caissier Payeur Central, l'émission et le remboursement des bons de la Défense Nationale, comme nous l'avons déjà vu, était difficilement contrôlable. Ce classement méthodique des talons qui devraient constituer l'élément essentiel du contrôle des émissions et dont le nombre se chiffre par centaines de millions avait été absolument impossible ; la nécessité avait conduit à les détacher à l'avance de telle sorte que les talons ne pouvaient

plus constituer une preuve de l'émission, en sorte que la Commission de 1921, on s'en souvient, avait reconnu l'impossibilité de justifier les émissions faites de 1915 à 1921.

De même pour les remboursements : il était difficile d'opérer la vérification des pièces justificatives accumulées et entassées. Et ce n'est que la loi de 1923 qui institua pour l'avenir une nouvelle organisation de cette comptabilité.

On voit par ces quelques idées que les difficultés rencontrées tant en ce qui concerne la centralisation et le pointage des opérations de trésorerie, que la constatation même des opérations chez les comptables ont été considérables.

*

* *

Mais la trésorerie, on le sait, n'est qu'une partie des comptes généraux. Or la contexture générale des comptes devenait elle-même de plus en plus complexe. Le grand principe de l'unité du budget avait été perdu de vue et, dans le compte de 1921, un entassement de budgets et de services spéciaux venait compliquer singulièrement la tâche de centralisation. C'est ainsi que nous trouvons en 1921 : un budget ordinaire, un budget extraordinaire, un budget spécial des dépenses recouvrables. Il y faut ajouter un compte spécial à forme budgétaire « Entretien des troupes d'occupation en pays étranger », qui se divise par ministères. Enfin, et cela n'est pas fait pour simplifier les opérations de pointage et de rapprochement, une nomenclature spéciale apparaît à la suite des dépenses de chaque ministère pour les dépenses propres à l'Alsace-Lorraine.

Ajoutons que de nouveaux ministères avaient fait leur apparition, tels que le service des Régions Libérées, les

Pensions ; ces services nouveaux durent initier leur personnel à la présentation d'un compte définitif.

Dans chaque ministère, de plus, le nombre de chapitres s'est longuement accru : les départements tels que ceux de la Guerre et de la Marine sont divisés en sections qui forment de véritables ministères.

On le comprendra, cette abondance de services, de chapitres et d'opérations entraînait une quantité d'erreurs, de cessions, qui devaient être régularisées par virement de comptes : cette procédure donnait d'ailleurs lieu à de très nombreux abus.

Il faut mentionner encore une complexité qui était liée aux opérations du Nord effectuées de 1914 à 1918 : elles n'avaient pu être reprises dans les comptes dont elles ressortissaient parce que les circonstances n'avaient pas permis de les déterminer exactement.

La loi du 30 mars 1918 déjà citée avait stipulé que les résultats fournis par le Trésorier du Nord jusqu'au 1^{er} août 1914 seraient comptabilisés et que l'excédent de dépense résultant de cette opération fragmentaire serait appliqué à un compte spécial de trésorerie en vue de balancer les écritures.

Ainsi avait été régularisée la situation dans le compte de 1914. Mais lorsque les opérations furent déterminées dans leur ensemble, il restait à les intégrer dans un Compte général et dans une Loi de règlement. De nombreuses difficultés s'élevaient devant chaque solution qui s'offrait : celle qui fut adoptée consista à reprendre dans le Compte général et la Loi de règlement de 1920 toutes les opérations qui auraient dû être décrites dans les différents comptes de 1914 à 1918, à les y inscrire suivant leur nomenclature particulière et, en ce qui concerne les dépenses, à deman-

der des crédits complémentaires pour les opérations qui seraient considérées comme ayant été faites sans crédits.

Ce n'est donc que dans la Loi de règlement de 1929 que cette situation fut définitivement apurée.

*

* *

Une cause secondaire mais qui eut cependant son importance, car elle ne manqua pas de provoquer de nombreuses difficultés, doit être encore au moins exposée rapidement : c'est la modification survenue en 1929, du point de départ de l'année financière.

La loi du 27 décembre 1929 dispose dans son article 1^{er} qu'à partir de l'année 1930, le budget de l'Etat sera voté pour l'année financière qui commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars. Par suite de cette modification, la période d'exécution du budget de l'exercice 1929 a été prorogée de 3 mois et s'est appliquée aux 15 mois allant du 1^{er} janvier 1929 au 31 mars 1930. Sans doute, à première vue, semble-t-il que cette modification n'eût du entraîner aucune difficulté ; en fait, il en fût tout autrement car le Compte général des finances pour l'année financière 1929-1930 devrait être établi d'après des documents afférents à la période comprise entre le 1^{er} janvier 1929 et le 31 mars 1930 : or, il fut impossible, en raison du vote tardif de la loi du 27 décembre 1929, de donner aux comptables des instructions précises, en sorte que leurs arrêtés habituels d'écritures furent opérés à la date du 31 décembre 1929 ; il fut bien prescrit dans la suite aux Trésoriers payeurs généraux de clore leurs écritures au 31 mars 1930, mais ce nouvel arrêté de comptes n'a pas revêtu un caractère comptable suffisant et il n'a été effectué que par les seuls Trésoriers généraux.

Il résulte de cette situation qu'après de nombreuses études et de multiples échanges de vues entre les différents ministères et les directions intéressées du Ministère des Finances, on décida (Décision du Ministre des Finances du 12 février 1932) que le Compte général des finances de l'année 1929 comprendrait la période de 12 mois de l'année civile — que le compte de l'année 1930-31 comprendrait la période du 1^{er} janvier 1930 au 31 mars 1931 (15 mois) — et qu'à partir de 1931, les comptes seraient établis pour la période correspondant exactement à la nouvelle année financière (1^{er} avril au 31 mars).

Nous ne voulons pas entrer dans le détail des difficultés que ces changements ont apportés dans la présentation de comptabilités déjà suffisamment complexes : il nous suffira de savoir que l'abandon en 1932 de cette mesure instituée en 1929, aboutira à une présentation des comptes généraux de cette période, qui se résume ainsi :

Pour 1929, l'année financière sera de	12 mois
Pour 1930	15 mois
Pour 1931	12 mois
Pour 1932	9 mois

En temps normal, les difficultés créées par ces variations intempestives eussent été aisément surmontées, mais, dans une période extrêmement difficile où les services des administrations ont la plus grande peine à fournir des comptes d'une complexité et d'une ampleur croissantes, elles ne pouvaient qu'aggraver la situation.

Et à cela, il faut ajouter une poussière de difficultés de toutes sortes qui se sont élevées tout au long de la confection des comptes de 1924 à 1935 et qui contribuaient dans une mesure faible pour chacune mais considérable pour leur total à un retard initial qu'elles aggravaient : c'est

ainsi que les ministères éprouvaient souvent de grandes difficultés à établir leur situation de dépenses, chaque désaccord sur un chapitre devant être examiné et pesé avant de recevoir une solution.

De nouveaux ministères furent encore créés tels que les départements de l'Air et de la Santé Publique ; le Ministère des P. T. T. devint budget annexe, et la liquidation de ses rapports avec la centralisation des comptes généraux fut quelquefois difficile notamment en ce qui concerne les dépenses des exercices clos.

Ajoutons à tout cela, car la chose est importante, que le moindre retard dans l'envoi d'une situation, la moindre erreur dans une présentation suspendaient pour un mois et quelquefois davantage l'arrêté d'une récapitulation indispensable et l'on conviendra que de petites causes peuvent avoir de grands effets dans une organisation tellement ordonnée que tous les rouages en sont étroitement solidaires.

CHAPITRE II

Les Conséquences du retard

On a vu dans le chapitre consacré à l'historique qui trace un exposé d'ensemble de la marche du règlement des comptes, à quelle cadence avançait ce règlement. Nous n'avons pas poursuivi jusqu'en 1935 l'exposé de toutes les difficultés, mais, avant d'entreprendre une brève étude des conséquences de ces retards, il importe de faire le point de la situation.

Au mois de novembre 1935, elle se présente ainsi : la soudure entre les comptes de 1920 et de 1928 est réalisée et les comptes de 1920 viennent d'être publiés. Dès lors, l'Administration règle actuellement le budget de 1929, soit avec un retard de 6 années. On constatera que cette période correspond exactement à la période des hostilités qui s'étend de 1914 à 1919.

Une des premières conséquences à envisager est la répercussion en cascade de ce retard. Malgré la loi de 1923 qui prévoyait dès 1924 un retour aux dates normales de production des comptes, les comptes de guerre devant être publiés en plus du travail courant, grâce à l'organisation nouvelle prévue, le retard s'est maintenu et cela pour les raisons que nous avons rappelées dans le chapitre précédent.

Cela dit, dans la quantité de conséquences que nous pouvons envisager et qui feront ressortir d'une manière encore plus vive, l'utilité de la reddition de ces comptes à la date prévue, il faut opérer une classification. Nous étudierons les conséquences juridiques, puis les conséquences administratives et financières.

SECTION I

Conséquences juridiques

Parmi les premières, la suppression de tout contrôle est particulièrement grave :

- 1° Impossibilité du contrôle de la Cour des Comptes ;
- 2° Impossibilité du contrôle du Parlement et par cela même d'une surveillance des ordonnateurs, qui, si légère fut-elle, était au moins un rempart théorique contre d'éventuels abus.

*

* *

On sait le rôle important que joue la Cour des Comptes dans le système du contrôle budgétaire français. En ce qui concerne les comptables, elle a pour mission de vérifier les comptabilités ; elle rapproche les comptabilités particulières des pièces justificatives de dépenses, puis prononce un jugement sur la « ligne du compte ». Ce jugement se résume en un arrêt qui déclare le comptable quitte, en avance ou en débet. Pour ce qui est des ordonnateurs, elle ne possède qu'un droit de regard et de contrôle qui aboutit aux déclarations générales de conformité. Elles sont au nombre de trois dont deux intéressent les comptes : ce sont les déclarations d'année et les déclarations d'exercice. Elles attestent la concordance entre les chiffres donnés par les comptables et ceux qui figurent aux comptes définitifs des

ministres (déclaration d'exercice) et la concordance entre les chiffres des comptables et ceux portés au Compte général de l'Administration des Finances. Ainsi est opéré le rapprochement entre les faits des comptables et les faits des ordonnateurs.

Mais la Cour ne se contente pas de vérifier l'exactitude des chiffres : elle les commente et en étudie la signification. Aperçoit-elle une opération douteuse ou qui n'est pas exécutée suivant les principes de la comptabilité publique, ou encore qui est en opposition avec l'esprit du législateur, elle le souligne et adresse une observation à l'ordonnateur responsable. Ainsi, juge des comptables, la Cour a aussi un droit de regard sur les ordonnateurs : sans doute se plaint-elle que ses référés attendent longtemps une réponse. Cependant une loi a prescrit (13 mars 1924) que les divers ministères devraient faire parvenir leurs réponses au Ministre des Finances dans un délai maximum de quatre mois.

Enfin, la Cour prépare un Rapport public qui est remis au Président de la République et qui contient l'ensemble des observations de la Cour des Comptes et ses vues d'améliorations. Ce Rapport est divisé en trois parties :

- a) Observations générales ;
- b) Observations auxquelles a donné lieu l'examen des comptabilités des divers services de l'Etat ;
- c) Observations relatives aux comptabilités des autres collectivités publiques.

On voit donc que la Cour étudie dans le détail toute l'exécution du budget. Elle constitue une véritable juridiction des comptables et un léger contrôle des ordonnateurs ; mais cette juridiction ne saurait s'exercer utilement qu'autant qu'elle agit dans un délai rapide. C'est pourquoi le

législateur avait fixé les dates de ces déclarations avant le 1^{er} mai de l'année qui suit la clôture de l'exercice (loi du 25 janvier 1896, art. 7). Quant à la distribution du rapport, elle a lieu avant le 1^{er} novembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice. Or, la Cour est loin d'être en mesure de respecter ces délais puisque la matière sur laquelle elle doit travailler ne lui est pas fournie ; dès lors, son jugement des comptes intervenant pour certains 15 ou 18 ans après la clôture des exercices, devient un véritable accessoire. Les faits qui peuvent être reprochés aux justiciables ou bien n'ont plus aucune actualité ou bien ne peuvent être réformés ; quant à ces comptes eux-mêmes, ils peuvent avoir depuis longtemps disparu. Il faut d'ailleurs remarquer que l'arrêté de quitus a été attendu par les comptables depuis de longues années, et que si un arrêt de débet intervient, les chances de recouvrement se trouvent singulièrement compromises. Les mêmes remarques peuvent s'appliquer aux ordonnateurs : les référés adressés n'auront plus aucune portée parce que tout à fait en dehors de l'actualité ou que les auteurs des faits incriminés seront depuis longtemps sortis de l'arène politique ou de la carrière administrative. De même, les suggestions ou les observations de la Cour ne présentent plus aucune chance d'une utilité pratique. Quand on relève dans le Rapport public de la Cour en 1928, des observations sur les « Cessions de sucre faites par l'Intendance antérieurement à la loi du 20 avril 1916 » on comprendra que le désordre signalé qui existait à cette époque dans la comptabilité du Ravitaillement, ne peut être qu'une constatation platonique.

Il convient de déplorer une telle situation avec d'autant plus d'insistance que justement les comptabilités si tardivement vérifiées sont celles dont l'examen eut été le plus fertile en observations de tout genre, soit en raison de la

masse des opérations effectuées, soit en raison des justifications insuffisantes, soit enfin que les opérations nouvelles aient nécessité une présentation des comptes inusitée jusqu'alors. Ici, peut être de nouveau envisagée la question de savoir si un vaste compte de guerre rapidement vérifié en 1920 n'eût pas été préférable à des comptabilités exactes sans doute dans toute leur rigueur mais dont la tare irréparable est d'être présentées 15 ans après les faits écoulés.

*

* *

Dans le même ordre d'idées, une autre conséquence à noter est l'impossibilité de contrôle du Parlement dont nous avons vu, dans notre introduction, toute l'importance. Le projet de loi de règlement déposé dans les délais exposés plus haut (loi de 1889) doit faire l'objet d'un débat public et d'un scrutin : des interpellations peuvent être déposées et des questions posées comme pour le vote du budget. Nous savons bien que de tous temps les lois de règlement ont été votées avec un retard considérable et quelquefois en bloc, sans aucun débat, et que là sanction qui pourrait être envisagée contre les ministres négligents ou même concussionnaires est seulement politique, car la tradition démocratique et aussi la différence entre une fortune privée et les sommes engagées, ne semblent pas rendre possible une sanction pécuniaire. Cependant, nous l'avons dit déjà, il y aurait un intérêt considérable pour le Parlement à prêter une attention plus vive à ces débats. Nous le répétons : pourquoi s'attacher avec une rigueur aussi précise à l'équilibre d'un budget au moment de sa préparation, si on ne porte aucune attention à son règlement et au fait que les crédits supplémentaires et les crédits complémentaires peuvent en troubler complètement la physionomie. N'était-il pas intéressant pour le Parlement de

se rendre compte des dépenses de la guerre et de la manière dont elles ont été comptabilisées ? Mais il faut reconnaître que les Commissions des Comptes définitifs soit à la Chambre, soit au Sénat, ne témoignent pas de la même négligence et qu'elles ont compris tout l'intérêt qui s'attachait à ces publications des comptes de guerre ; on se souvient que la Commission des Comptes définitifs du Sénat signalait l'importance des comptes de 1920 et en demandait, dès 1922, le dépôt immédiat pour pouvoir exercer son contrôle. Par ailleurs, en ce qui concerne l'exercice 1917, M. Mauger, président et rapporteur de la Commission des Comptes définitifs du Sénat fit des observations très intéressantes sur la boucherie militaire de Versailles qui malgré une organisation rudimentaire rendit d'importants services. M. Mauger ajoute qu'il « serait opportun de prévoir, dès le temps de paix, l'organisation de ces régies militaires dont le contrôle général de l'armée a retenu l'utilité ». « C'est ainsi, ajoute-t-il, que l'étude des comptabilités anciennes nous permet de suggérer des réformes utiles. Quelle ne serait pas l'efficacité de notre contrôle s'il exerçait sur les comptabilités récentes ! (Sénat. Débats Parlementaires. *J. O.* du 14 juin 1935, p. 625).

Mais, en dehors du contrôle du Parlement, les comptes généraux et la loi de règlement rendus à leur heure ont un autre intérêt au point de vue législatif et c'est une conséquence très souvent déplorée par l'Administration et le Parlement que l'absence des résultats des budgets immédiatement antérieurs pour établir le budget en cours. En effet, sur quelles données fixes, le Ministre des Finances peut-il se baser si ce ne sont les résultats des derniers exercices ? Il y a les dépenses et les recettes fixes qui peuvent être évaluées d'une manière invariable. Mais elles ne représentent qu'une petite partie du budget ; il suffit de jeter un coup d'œil d'ensemble sur notre législation des impôts

pour remarquer que la plupart sont fonction de la vie économique du pays et que la rentrée des impôts dépend directement de l'activité de l'économie annuelle:

On pourrait croire également qu'il suffit de s'abandonner à certaines prévisions plus ou moins optimistes (méthode des majorations) basées sur cette idée vraie à certaines époques mais que les événements actuels sont en train d'infirmer, par laquelle la prospérité d'un pays est en perpétuel accroissement et que par conséquent les rentrées d'impôts doivent être plus considérables d'année en année. Mais c'est une méthode qu'il a bien fallu abandonner. Seule, est sérieuse et solide l'étude des budgets précédents soumise à l'examen et modifiée par les circonstances prévisibles. Mais de quel intérêt peuvent être dès lors les résultats du budget de 1929 pour l'année 1936 : entre ces années s'étale tout le développement de la crise. Les faits de 1929 sont trop lointains et ne sauraient nullement servir de point d'appui à une évaluation des recettes ou à une prévision des dépenses pour 1936.

Mais dira-t-on, l'Administration des Finances n'a pas besoin des comptes généraux pour être éclairée sur les résultats budgétaires de l'exercice précédent : chaque mois sont publiés des états des recouvrements budgétaires. Assurément, c'est déjà une indication dont peuvent tenir compte les préparateurs du budget, mais cette situation est loin d'être exacte en raison des multiples régularisations qui interviennent en fin d'exercice.

Et puis quelle base peut-on avoir en matière de dépenses ? Aucune situation n'est publiée permettant de connaître la situation des paiements de l'Administration à la fin de l'année. Ajoutons que, quand bien même une telle situation existerait, elle ne donnerait qu'une très vague idée de la « solution » de l'exercice ; la situation véritable des

dépenses devant tenir lieu, comme en matière de recettes, de toutes les modifications et régularisations postérieures à la clôture de l'exercice.

De plus, et cela est très important, la situation des crédits par rapport aux paiements n'est donnée que par la loi de règlement. Or, n'est-ce pas cette situation surtout qui est intéressante ? Elle seule permet de voir la masse des crédits supplémentaires qui ont dû être ouverts. Les « collectifs » sont de véritables budgets rectificatifs dont il faut tenir compte pour apprécier la réalité de l'équilibre budgétaire. Ne faut-il pas aussi juger de l'importance des crédits complémentaires qui montrent l'impossibilité où se sont trouvés les services de fonctionner à l'aide des seuls crédits initiaux ?

Enfin, la loi de règlement chiffre d'une manière définitive l'excédent ou le déficit budgétaire : c'est seulement au moment où l'Administration a préparé son projet de loi qu'elle est en mesure de donner un résultat définitif de l'exercice, parce qu'alors toutes les écritures intérieures ont été arrêtées. Un compte exact a été tenu des crédits de fonds de concours, de dons et legs, des crédits de dépenses d'exercices clos et des dépenses qui y sont afférentes ; enfin les recettes définitives ont été chiffrées : une balance rigoureuse peut alors être sérieusement établie et c'est sur ces résultats que le Ministre pourrait se baser pour établir son projet de budget en cours.

On le voit donc, le retard apporté à la parution des lois de règlement revêt un caractère d'extrême gravité. Il a ici une ampleur insoupçonnée parce qu'il tient en échec la bonne marche de l'Administration.

SECTION II

Conséquences administratives et financières

I. — D'ailleurs, c'est sous cet angle là que peuvent être envisagées toutes les conséquences administratives et financières que nous avons annoncées, car du marasme de notre comptabilité, quand bien même on admettrait que le règlement d'un budget ancien a encore quelque intérêt, resterait-il que la situation de la trésorerie est loin d'être mise au point.

D'abord, la coupure des comptabilités en 1920 a fait deux tronçons de la trésorerie qui ne se ressoudent qu'avec le compte de l'année 1928, soit en l'année 1935 : par conséquent, jusqu'à cette date, les soldes des comptes de trésorerie demeurent inconnus ; dans leur multiplicité beaucoup ont été soldés par des opérations postérieures à 1920, lesquelles demeurent en suspens dans les comptes suivants sans avoir aucune signification. Leur sens ne devient intelligible qu'en cette année 1935 : il reste donc que pendant près de 20 ans l'Administration n'a pas su l'état de la trésorerie. De plus, la situation des budgets réglés en est influencée du fait que bon nombre d'opérations budgétaires demeurent incluses dans les comptes des services spéciaux, car de nombreuses décisions restent à prendre à leur sujet. Certains ont des soldes positifs importants qu'il conviendrait d'employer selon leur véritable destination ; d'autres se soldent par des chiffres négatifs impressionnants qui devraient enfler les découverts du Trésor : mais tout cela n'est pas encore réglé parce que la liquidation des services spéciaux est une œuvre délicate. Un véritable service a bien été créé : l'Apurement des Comptes spéciaux qui est chargé aux

termes de la loi du 1^{er} décembre 1922, des opérations de recettes et de dépenses restant à effectuer ou à régulariser à ce titre. Les comptes spéciaux rattachés en 1923 à ce Service sont les suivants :

- Ravitaillement.
- Produits chimiques agricoles.
- Stocks français.
- Stocks américains.
- Chaussure nationale.
- Motoculture.
- Essences et Pétroles.
- Marine marchande.
- Charbons.
- Avances aux Chambres de Commerce.
- Avances à la Commission Internationale du Danube.
- Office de reconstitution industrielle.
- Office de reconstitution agricole.

Ces divers comptes ouverts au cours de la guerre sont en liquidation et ce service poursuit leur apurement. Quant aux autres comptes, la soudure opérée dans le Compte général de 1928 a fait apparaître certains de leurs soldes véritablement anormaux.

Si nous parcourons le compte de trésorerie de 1928, nous constatons par exemple :

au compte Produit de l'émission des obligations sexennales 1925, un solde créditeur de 2.972.683.922 fr. 23 ;

au compte Produit de l'émission d'obligations aux Etats-Unis 1915, un solde créditeur de 4.586.318.095 fr. ;

au compte Produit de l'émission de l'emprunt 6 o/o 1920, un solde créditeur de 29.126.096.463 fr. 39 ;

au compte Trésor Public s/c de rentes 5 o/o amortissables (loi du 30 décembre 1919) un solde de 32.861.408.089 fr. 51 ;

enfin, au compte « Entretien des troupes d'occupation en pays étranger, » un solde débiteur de 2.159.676.929 fr. 86.

On le voit donc, il est temps que la coupure enfin résorbée permette de revoir tous ces soldes. L'Administration a fait de gros efforts en ce sens. On peut imaginer les difficultés qu'elle a dû surmonter pour obtenir l'accord par comptes si on se rappelle leur nombre. Il a fallu redresser, rechercher l'origine des différences et c'est ce travail minutieux que seule la reprise d'une comptabilité suivie permettait de reprendre, mais il n'en reste pas moins que le reliquat des opérations de guerre constitué par cette masse d'opérations en suspens dont nous avons donné un aperçu, demeure indéterminé faute d'un « coup d'éponge » qui eut classé définitivement tous ces soldes et les eut englobés dans un vaste compte de liquidation.

II. — LE COMPTE CRÉÉ PAR LA LOI DU 13 JANVIER 1933

Il fallait donc en finir, passer « le coup de torchon », comme l'a dit M. Caillaux, après tant d'années écoulées : il fallait débarrasser la comptabilité de l'Etat de cet énorme fatras de dépenses et de recettes restées en suspens : c'est le but de la loi de janvier 1933. En dehors de cet argument de logique financière et de clarté administrative, il en est un autre : une réforme de la comptabilité publique était sur le chantier en 1932. On conçoit que son application serait demeurée sans effet si les travaux d'apurement des comptabilités n'étaient pas achevés. « Il devenait inutile d'ordonner la réforme des écritures administratives et comptables, lisons-nous dans l'exposé des motifs du projet de loi, tant que ces écritures demeureraient chargées d'opérations anciennes dont le classement logique ne pourrait être effectué ».

Sans doute, existait-il bien des moyens ordinaires qui eussent permis sans la procédure extraordinaire de ce compte d'opérer la liquidation des opérations anciennes :

d'abord, le classement pur et simple aux découverts du Trésor de toutes les dépenses de guerre ; mais il y avait à cela une objection grave : le contrôle de la Cour des Comptes n'aurait pu s'exercer aussi minutieusement que dans un compte où les pièces de dépenses sont régulières et soumises à sa juridiction.

Il y avait bien aussi la procédure normale des « crédits de périmés » et c'est bien celle qui avait été employée jusqu'alors, mais elle a de graves inconvénients : elle est lente et cette énorme quantité de dépenses charge les budgets courants et déforme leur physionomie véritable. Ces crédits de périmés faussent également la réalité des charges du budget envers le Trésor puisque les emprunts sont maintenant des dettes de la Caisse autonome.

Il semblait donc plus logique de réaliser un vaste compte spécial dans lequel seraient incluses toutes les dépenses **et les recettes** en suspens comme toutes les opérations indéterminées.

La loi fixe donc l'ouverture parmi les services spéciaux du Trésor d'un nouveau compte spécial intitulé : « Recettes et dépenses d'ordre provenant de l'apurement d'opérations antérieures ou de l'amortissement de la dette à court terme ». Elle porte la date du 13 janvier 1933 ; mais elle a été modifiée par le décret-loi du 25 juin 1934. Nous étudierons d'abord la loi primitive.

En Recette.

1° Le premier poste du compte est constitué par le produit des emprunts antérieurs au 1^{er} juillet 1928. Il est naturel d'inscrire ces sommes au crédit de l'Etat, qui sera chargé dans ses budgets successifs de faire apparaître les dépenses correspondantes aux charges de l'intérêt, mais on ne portera que la recette brute : les frais, primes et courtages seront portés au débit du compte au fur et à

mesure de leur détermination ; enfin, les émissions de rentes destinées à être remises aux sinistrés en paiement des dommages de guerre ne devront pas figurer au crédit de ce compte car ils représentent des recettes d'ordre qui ont leur contre-partie dans les dépenses du Ministère des Régions Libérées.

2° Les versements par les comptes spéciaux d'avances faites par les budgets constituent une recette à ce compte spécial : il n'y a guère d'ailleurs que le fonds de roulement de 50 millions mis à la disposition du compte « Constitution d'approvisionnement des céréales panifiables ».

3° Les versements effectués par la Banque de France comprennent deux clauses : la Banque ristournant au Trésor les 5/6^e de l'intérêt de 3 o/o que les budgets lui consentent (loi du 3 août 1926) sur ses avances : cette ristourne était employée à l'atténuation de la dette du Trésor ; dès lors elle doit s'appliquer à l'atténuation de la dette de l'Etat. La deuxième partie des versements comprend les bénéfices réalisés par la Banque de France lors de la réévaluation du 25 juin 1928, mais une partie a déjà été employée à solder différentes dettes du Trésor.

4° Un autre poste comprend les recettes d'ordre correspondant aux écritures qui ont retracé le transfert à la Caisse autonome des engagements du Trésor. En effet, cet établissement est doté de recettes budgétaires ; désormais le Trésor doit voir sa créance diminuer de chaque remboursement dont le budget au contraire doit être crédité.

5° Les recettes d'ordre constatant l'annulation des valeurs du Trésor remises à la Caisse autonome à titre de contribution volontaire et autres titres y seront normalement portées. En effet, chaque remise de titre en paiement constitue une dépense pour le budget dont les taxes ne sont

pas soldées en numéraire et qui doit atténuer sa dette envers le Trésor.

6° De même pour les recettes inscrites à des comptes d'attente à condition qu'elles appartiennent à un exercice antérieur à 1926, car à cette date d'après la loi constitutionnelle de la même année, elles devraient être attribuées à la Caisse autonome.

7° Enfin, y sont inscriptibles toutes les recettes qui ne peuvent recevoir une imputation normale parce qu'elles proviennent par exemple d'erreurs d'imputation.

En Dépense.

L'article 3 de la loi énumère les différents postes du débit :

1° Les dépenses des exercices périmés. Elles auraient dû donner lieu à ouverture de crédits budgétaires. Ce sont par exemple les primes de démobilisation, les allocations aux familles des démobilisés, les compléments de pécules.

2° Le montant des frais d'émission des emprunts : c'est la contre-partie du 2° de la recette.

3° Les titres qui ont été remis en paiement de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre : cette remise était une recette fictive. Il fallait que le Trésor avance au budget la valeur de ces titres pour équilibrer l'exercice. Dès lors, il convient de faire figurer les avances qui sont le résultat de cette opération au débit du compte.

4° Cet article a trait à la liquidation du compte « Remboursement de bons de monnaie » ; le Trésor avait remboursé ces bons émis par les communes pendant la guerre, et de ce fait, se trouvait fondé à prendre en charge les créances de ces communes représentées par les certificats de dommages de guerre, mais le Crédit national ne put

jamais liquider ces créances en sorte que cette somme doit passer aux découverts du Trésor.

5° Le solde débiteur du compte d'Avances du Trésor qui solde en fait le montant de la reconstruction des régions libérées, et qui ne sera jamais apuré.

6° L'avance consentie au Crédit national en exécution de l'art. 11 de la loi du 25 février 1925 qui ne sera jamais remboursée : elle passera au débit du compte spécial.

7° Ce paragraphe concerne les décharges de responsabilité qui seront accordées du fait de la guerre ou pour des cas de force majeure, elles devront n'être accordées, dit la loi, qu'après une étude très serrée des faits et des circonstances.

Tels sont les différents postes de compte : il y a bien quelques lacunes qui n'ont pas manqué d'être signalées par M. Chéron, à la tribune du Sénat. En effet, la liquidation ne pouvait être complète puisqu'elle ne comprend pas le solde du compte « Constitution de provisions pour achats faits à l'étranger » et le compte « Pertes et bénéfices de change », pas plus que les soldes des comptes de services spéciaux en liquidation dont nous avons parlé plus haut.

Cependant ce compte revêtira une importance considérable : pour fixer les idées nous tenons à donner les chiffres qui étaient prévus lors du vote de la loi aux différents postes de recettes et de dépenses. Nous empruntons ce tableau au rapport de M. Marcel Régnier, fait au nom de la Commission des Comptes définitifs du Sénat (Annexe n° 700 — Doc. Parlem. sess. du 15 juil. 1932).

A. — RECETTES.

	Millions	
1 ^o Produit des emprunts	120.000.000	»
2 ^o Reversements par les comptes spéciaux d'avances faites par les budgets	50.000.000	»
3 ^o Reversements effectués par la Banque de France : — à titre de ristourne d'intérêts.....	2.769.000	»
— pour la réévaluation de l'encaisse...	16.640.000	»
4 ^o Transfert à la Caisse autonome des engagements du Trésor :		
Bons de la D. N.	47.000.000	»
Bons du Trésor ordinaires	3.000.000	»
5 ^o Recettes d'ordre constatant l'annulation des valeurs du Trésor	3.000	»
6 ^o Recettes de nature budgétaire à des comptes d'attente	125.000	»
7 ^o Recettes qui ne peuvent recevoir une imputation normale	2.000	»
Total	189.580.000	»

B. — DÉPENSES.

	Millions	
1 ^o Dépenses de nature budgétaire à des comptes d'attente	6.500.000	»
2 ^o Valeurs admises en libération de souscriptions — aux emprunts d'Etat.....	15.100.000	»
— primes accordées aux souscripteurs.....	400.000	»
3 ^o Titres repris en paiement de la C. E. B. G. ..	3.400.000	»
4 ^o Avances pour la régularisation du compte « Bons de monnaie	1.300.000	»
5 ^o Avances de la Trésorerie pour le remboursement des bons du Crédit national	4.850.000	»
6 ^o Avances consenties au Crédit national pour lui permettre des paiements en espèces	1.000.000	»
7 ^o Décharges de responsabilité pour faits antérieurs à 1926	200.000	»
Total	32.750.000	»

Ce projet très important puisque dans sa première rédaction il englobe déjà un très grand nombre d'opérations appelle quelques commentaires généraux : la lecture du

cahier d'observations remis par la Cour des Comptes au Président de la République le 28 juillet 1932 est très suggestif à cet égard. La Cour fait remarquer d'abord que ce compte n'est pas un véritable compte de liquidation parce que s'il est à peu près complet en ce qui concerne les recettes extraordinaires, il ne l'est pas en ce qui concerne les dépenses, car de nombreux comptes d'avances et de nombreux comptes spéciaux n'y ont pas été soldés. Disons tout de suite que le décret-loi du 25 juin 1934 (art. 15, dernier paragraphe) répond à cette objection et la supprime.

D'autre part, il est prévu par la loi qu'à la fin de chaque année, la loi de règlement statuera sur le solde du compte et transportera son solde aux Découverts du Trésor ; or, la Cour estime qu'il serait préférable d'attendre la liquidation définitive du compte et surtout le règlement des exercices 1915 à 1925, qui se résoudront par un vaste déficit global.

Enfin, ajoute la Cour, les Chambres ne sauraient voter utilement les lois de règlement de 1915 à 1925, avant que des décisions aient été prises en ce qui concerne les diverses opérations dont il s'agit.

Cependant, ces critiques et suggestions venaient avant le décret-loi de juin 1934 : nous estimons maintenant que le compte dont il s'agit est bien un véritable compte de liquidation, où vont venir se fondre sans distinction d'exercices toutes les opérations qui n'ont pu être intégrées dans les budgets et qui demeurent éparses dans les comptes de trésorerie : cette procédure aura un avantage considérable : elle aura évité, ainsi que nous l'avons dit, l'ouverture « de crédits de périmés », au titre des exercices courants dont la physionomie aurait été faussée ; il valait mieux délibérément constituer une sorte de budget de guerre, dont le solde seul apparaîtra aux découverts du Trésor.

Mais, il reste que cette liquidation vient trop tard, et que les opérations de la guerre devraient être réglées depuis de longues années.

De plus, une autre objection d'ordre général demeure : si l'on retire des exercices de guerre et d'après guerre toutes les opérations d'emprunt, toutes les avances, toutes les dépenses à caractère extraordinaire, ou au moins anormal, tous les reliquats indéterminés, il est permis de se demander ce que devient la notion d'exercice : c'est, enseigne-t-on dans tous les manuels, « l'ensemble des charges et des droits d'une année » : si l'on en extirpe les opérations essentielles, ce n'est plus un exercice ; toutes ces comptabilités des années de guerre n'ont plus aucun caractère : elles ne signifient plus rien dans leur équilibre.

Cela est d'autant plus vrai que le décret-loi du 25 juin 1934 (V. Annexe n° 2) est venu élargir considérablement le cadre de la loi primitive, répondant ainsi au désir du Sénat et de la Cour des Comptes.

C'est ainsi qu'il a d'abord notablement étendu le champ d'application de la loi du 13 janvier 1933, en reportant de 1926 à 1933 la date finale de la liquidation.

Puis, il ajoute aux postes de recettes et de dépenses figurant déjà au compte de services spéciaux, divers soldes créditeurs ou débiteurs compris dans les écritures du Trésor : nous citerons à titre d'exemple, les dépenses de ravitaillement des populations appartenant à des puissances ennemies, à la suite de la campagne 1914-1918.

Enfin, dans l'article 16, il autorise l'imputation facultative de certaines opérations telles que l'apurement en écritures du solde des opérations se rapportant à l'exécution de la convention monétaire du 9 décembre 1921.

Ainsi, l'extension donnée à la loi permettra de faire disparaître les dernières opérations non encore rattachées au compte d'un budget.

Nous avons considéré cette loi comme une conséquence du retard apporté au règlement des budgets : peut-être jugera-t-on qu'elle est bien plutôt un aspect de la physiologie financière de l'après-guerre ; cependant, elle constitue à notre sens un règlement définitif qui, pour être indispensable, n'avait pu être entrepris avant que les comptabilités de guerre fussent publiées ; elle constitue un effort précurseur de la réforme de la comptabilité publique qui a, elle aussi, été repoussée jusqu'à ce jour en raison du retard des comptes : à ce titre, la loi que nous venons d'étudier est le dernier acte d'une période difficile ; elle est ainsi le prélude d'une ère nouvelle pour la comptabilité de l'Etat.

III. — Cela est d'autant plus souhaitable que nous devons encore étudier une foule de conséquences découlant de ce regrettable état de choses.

C'est ainsi que, jusqu'à la reprise dans le compte de 1928 des soldes divers de 1920, il a été impossible de donner un véritable bilan du Trésor, tel que le comprenait autrefois l'Administration, pour les comptes rendus après la coupure. En effet, la situation de la trésorerie, comme nous l'avons vu, ne donnait qu'une situation d'année : seul avait été repris le solde global des opérations antérieures, représenté par le solde en caisse et en portefeuille chez les comptables au 1^{er} janvier 1921.

De plus, les recettes et les dépenses de l'année 1921 n'ayant pu être rattachées aux résultats des exercices antérieurs, il a été nécessaire de suspendre l'exposé du passif et de l'actif de l'Administration des Finances au 31 décembre de chaque année ; or, seul, ce solde permettait de déterminer le bilan du Trésor et de connaître le montant des découverts du Trésor.

Cet état de choses n'a pas manqué de préoccuper l'Admi-

nistration et tous ceux qu'inquiétait à juste titre le souci de savoir où en était le Trésor français après la guerre ; on verra dans le chapitre suivant que l'Administration a fait un effort pour donner au cours de l'année 1934 une situation provisoire des comptes généraux, sujette à révision, quand les comptabilités auront été définitivement arrêtées d'après les règles du décret de 1862, mais qui cependant permet de se rendre compte de l'ensemble des opérations.

Du fait que les excédents ou déficits budgétaires n'étaient pas connus et que les bilans n'étaient pas établis, résulte cette conséquence que les versements à la Caisse autonome d'amortissement ne pouvaient être effectués. On sait, en effet, que la loi constitutionnelle du 10 août 1926 prévoyait qu'une partie des excédents budgétaires serait affectée à la Caisse autonome, pour permettre un plus rapide amortissement des bons et obligations du Trésor, et cela en plus de l'annuité budgétaire qui pouvait être votée ; or, les excédents des exercices 1926, 1927, 1928 n'ont été connus, ainsi que nous l'avons exposé plus haut, que très tardivement : la Caisse centrale du Trésor dut donc faire des avances à la Caisse autonome, qui n'eut été en possession des sommes prévues que dans un délai très éloigné. C'est ainsi que la loi de règlement de 1926, déposée en 1933, prévoit la mise à la disposition de la Caisse autonome d'une somme de 1.088.050.688 fr. 74 ; de même en 1927, l'excédent de 725.405.500 fr. 72 a été versé au compte des « Avances de la Caisse centrale », qui avait supporté les prélèvements forfaitaires au profit de la Caisse d'amortissement.

*

* *

Une autre conséquence importante et pratique du retard apporté à la publication des lois de règlement et des comptes

définitifs qui en sont le développement, était l'impossibilité de se conformer, dès 1915, aux dispositions de l'ordonnance du 10 février 1838, reproduites par le décret du 31 mai 1862, interdisant tout paiement au titre d'un exercice clos avant l'établissement du compte définitif de cet exercice et l'envoi au Ministre des Finances des états nominatifs des restes à payer. Ces règles avaient pour but bien défini de maintenir dans les limites des crédits les dépenses d'un exercice, mais elles avaient pour conséquence de retarder le paiement des créanciers de l'Etat qui, pour des raisons quelquefois tout à fait en dehors de leur volonté, n'avaient pu obtenir le règlement de leur créance avant la clôture de l'exercice.

Les circonstances de la guerre avaient conduit, dès le 5 août 1914, à retarder les délais de paiement et le décret pris à cette date prévoyait que les dépenses ordonnancées avant la fin de l'exercice pourraient être acquittées jusqu'au 31 juillet, par imputation à un compte de trésorerie. Le palliatif était important ; il était insuffisant : en effet, les comptes des Ministres et la loi de règlement devaient bien être déposés dans le début du mois de janvier suivant la clôture de l'exercice ; ainsi, les créanciers n'avaient pas longtemps à attendre ; mais les hostilités se prolongèrent et la période de reddition des comptes s'éloigna démesurément. Les lois des 29 mai 1915, puis 31 juillet 1915 et de nombreuses lois postérieures, nous l'avons vu, en avaient repoussé les dates : dès lors, les créanciers de l'Etat risquaient de voir s'éloigner l'encaissement de sommes dont le paiement pouvait leur être particulièrement nécessaire, en raison des circonstances, d'autant que ces mêmes circonstances pouvaient avoir constitué des cas de force majeure au non-paiement, dans les délais de créances en suspens.

D'ailleurs, ainsi que le fait ressortir l'exposé des motifs du décret du 22 février 1916, instituant une nouvelle procédure de paiement des « clos », la rigueur des prescriptions du décret de 1862 avait déjà dû fléchir de 1871 à 1885, en raison de la liquidation difficile des opérations financières de la guerre. Le décret parut donc, décidant que, par dérogation aux dispositions de l'article 129 du décret du 31 mai 1862, les Ministres ordonnateurs seront autorisés à payer les dépenses non acquittées à la clôture de l'exercice et au vu d'états provisoires de créances non payées, sans que les comptes définitifs des Ministres, ni la loi de règlement aient été produits.

Ce sont ces états provisoires qui serviront de contrôle au paiement, et non plus les états définitifs ; mais il faut remarquer que le contrôleur des dépenses engagées de chaque ministère doit viser ces états, certifiant par là qu'ils ne sont pas émis au-delà de la limite des crédits ouverts pour le chapitre qui doit supporter la dépense.

Une telle dérogation s'imposait : les créanciers de l'Etat, à moins que l'on considère comme une faute lourde de leur part, le fait de demander en retard le règlement de leurs créances, ne pouvaient être tenus pour responsables des difficultés éprouvées par l'Administration à liquider son arriéré. Mais on aurait pu penser que cette dérogation aux règles normales et tutélaires de la comptabilité, n'aurait été qu'exceptionnelle et provisoire ; or, on l'a vu en 1935, nous sommes encore dans la période d'après-guerre et il faut bien dire que chaque année, le décret permettant la procédure exceptionnelle de paiement sur exercices clos, doit être reproduit. Sans doute, l'Administration ne se méprenait pas sur le danger de l'innovation et, en août 1922, le Ministre des Finances fit tenir une circulaire aux ordonnateurs, leur faisant connaître qu'il n'était pas décidé à renouveler la procédure exceptionnelle,

mais il fallut bien se rendre à l'évidence et reconnaître que « l'état général de créances restant à payer à la clôture de l'exercice 1921, en raison de l'importance et de la complexité des dépenses en jeu, ne permettait pas d'établir *ne varietur* un état définitif des restes à payer à la clôture de l'exercice ».

Le 29 juillet 1923, un décret relatif aux dépenses d'exercices clos décida que, seules seraient portées comme « restes à payer », les créances qui n'auraient été payées ni directement aux créanciers, ni sous forme d'une inscription au crédit du compte de trésorerie « Restes à payer ». Dès lors, le nombre des créances restant véritablement à payer à la clôture de l'exercice devinrent moins nombreuses : il n'en resta pas moins que, jusqu'en 1934, la procédure exceptionnelle dut être autorisée (dernier décret en date du 4 juin 1934).

*
* *

Il faut, en terminant ce chapitre, élargir les conséquences, non pas de cette « absence de comptabilité de l'Etat », comme on le dit trop vite, mais seulement de son retard, en considérant un point de vue international qui n'a pas manqué de faire réfléchir, à l'époque.

En 1932, devait se réunir à Genève une Conférence générale de désarmement, ou plus exactement de la limitation des armements : chaque nation devait verser au débat des renseignements concernant ses armements, et il devait y être discuté de la manière de les limiter et de les adapter aux besoins présumés de chaque nation.

Mais comment les limiter ? Deux moyens se présentaient à l'esprit ; par voie directe : la limitation se ferait sur le montant des effectifs et sur la quantité de matériel ; or, ce procédé est délicat et se prête à des camouflages. Le second, la voie indirecte, consiste à limiter les dépenses militaires

ce moyen a retenu le choix de la Conférence ; en effet, il a pour lui l'avantage d'une plus grande facilité de contrôle et d'éviter le froissement des susceptibilités, ainsi que l'intrusion dans les détails de l'organisation d'une nation ; enfin, il permet aisément de suivre l'accroissement des armements sur les différents exercices envisagés.

Mais, dès lors que ce procédé était retenu, une question se posait : il fallait fournir les chiffres de dépenses des Ministères militaires, au cours des derniers exercices écoulés : la plupart des pays ayant produit leurs comptes définitifs furent en mesure de le faire, mais la France, n'ayant pas centralisé ses comptabilités, se trouvait dans l'impossibilité de fournir des comptes exacts ; aussi, dès novembre 1931, la Présidence du Conseil fit-elle tenir à tous les Ministères militaires une note dans laquelle était exposé qu'à défaut des comptes définitifs, le relevé-type qui devait être rempli par les gouvernements de chaque Etat représenté à la Conférence, serait servi au moyen d'une situation de paiements effectués, établie avec toute la rigueur possible.

Ainsi, la France produira une comptabilité d'une rigoureuse exactitude, alors que la plupart des autres nations ont liquidé sans contrôle leurs exercices de guerre.

Ce relevé-type devait concerner l'exercice 1930-1931. Les Ministères se mirent donc à l'œuvre : des pointages rapides durent être effectués avec les opérations des comptables et, de plus, la Direction du Budget du Ministère des Finances intervint pour donner le chiffre des virements qui affectait, soit le total de chaque chapitre de dépenses, soit le total de chaque section de Ministère.

On voit qu'un travail supplémentaire assez considérable dût être fourni, à cette occasion, d'autant plus qu'il fallut solliciter les ordonnateurs d'avoir à régler dans le moindre délai possible, toutes leurs opérations de virement. Cette centralisation s'ajoutant à celles qui étaient en cours, ne devait pas concourir à l'accélération du règlement des exercices arriérés.

CHAPITRE III

Les Efforts récents de l'Administration

Le chapitre précédent a montré les conséquences graves qui résultent, pour la bonne marche de l'Administration et même pour la politique financière des gouvernements, de l'absence des comptes récents des Finances, permettant de suivre les bilans du Trésor et les résultats des budgets.

L'impossibilité de les connaître rapidement était particulièrement gênante en période de crise financière, tant pour l'élaboration des budgets que pour le contrôle parlementaire : aussi avons-nous vu le Sénat, dès le mois de janvier 1932, voter un projet de résolution présenté par M. Chéren au nom de la Commission des Comptes définitifs. La Commission reprit d'ailleurs la question dans sa séance du 23 novembre 1933, montrant par son insistance tout l'intérêt qu'elle y attachait.

Ainsi, ont été fréquemment rappelés les dangers d'une situation qui ne cessait également de préoccuper l'Administration, soucieuse de revenir le plus tôt possible à une situation normale.

*

* *

Un décret en date du 21 janvier 1930 avait institué au Ministère des Finances une Commission chargée d'étudier les améliorations et les simplifications susceptibles d'être

apportées aux règles de la Comptabilité publique. Cette Commission s'efforça de rechercher les moyens d'établir immédiatement une situation comptable périodique, permettant de suivre mensuellement la situation de la trésorerie et des budgets. Les conclusions de la Commission firent l'objet d'un rapport présenté par M. Hervé-Gruyer, conseiller-référendaire à la Cour des Comptes, approuvé par le Ministre et mis en application suivant les modalités fixées par l'instruction de la Comptabilité publique, en date du 20 novembre 1933.

Nous ne nous étendrons pas sur cette réforme qui, pour intéressante qu'elle soit, est en dehors des limites de notre sujet. Cependant, il convient de noter qu'elle aura dans l'avenir une importance considérable, car elle permettra de rendre les comptes dans un délai beaucoup moindre, puisqu'elle organise sur des bases plus rationnelles, l'œuvre de la centralisation.

Nous voulons seulement mettre en lumière ici que la réforme aboutit à la production d'une situation mensuelle des écritures, qui donnera un tableau d'ensemble des recettes et des dépenses réalisées et effectuées par l'Etat.

Cette situation fait l'objet de l'instruction sur la réforme de la Comptabilité de l'Etat, du 20 novembre 1933, déjà citée. On peut l'envisager comme une sorte de balance générale des opérations mensuelles des comptables, classées non plus, comme il était d'usage, d'après les méthodes de justification ou les moyens de contrôle, mais bien d'après l'objet même des opérations décrites.

Elle a pour but de faire apparaître nettement, suivant les termes de l'instruction, « les éléments principaux de la « situation financière de l'Etat, c'est-à-dire l'encaisse et « le portefeuille, les résultats généraux des budgets — y « compris les opérations de nature budgétaire en instance

« de régularisation — les résultats des services spéciaux,
« les créances ainsi que les dettes à court terme de l'Etat,
« enfin, les opérations à classer et les opérations d'ordre ».

Il faut noter que seules les opérations intéressant la situation du Trésor y apparaîtront et que seront soigneusement éliminées celles qui n'influent en rien sur son solde, comme le dépôt des titres aux diverses caisses publiques.

Cette situation comprend neuf groupes, lesquels se subdivisent en 34 comptes généraux, dont nous donnons à titre documentaire, la liste complète ci-dessous :

GROUPE I. — *Caisse et Portefeuille*

Caisse
Banque de France
Banque de l'Algérie et Banques coloniales.....
Chèques postaux
Fonds mis à la disposition des comptables subordonnés.....
Fonds à l'étranger
Titres et valeurs appartenant au Trésor.....

GROUPE II. — *Opérations de nature budgétaire*

Recettes du budget précédent.....
Recettes du budget courant.....
Recettes de nature budgétaire à des comptes d'attente.....
Résultats provisoires des budgets non réglés.....

GROUPE III. — *Services spéciaux*

Comptes de services spéciaux proprement dits.....
Comptes d'exécution de services spéciaux.....

GROUPE IV. — *Créances à court terme de l'Etat*

Créances sur divers services ou établissements de l'Etat dotés de
la personnalité financière
Créances sur diverses collectivités administratives.....
Créances sur les tiers
Avances pour divers services.....

GROUPE V. — *Créances à court terme contre l'Etat*

Créances de divers services ou établissements de l'Etat dotés de
la personnalité financière

Créances de diverses collectivités administratives.....	
Créances des particuliers.....	
Consignations et dépôts divers.....	
Restes à payer et à rembourser.....	
Effets du Trésor en circulation.....	

GROUPE VI. — *Comptes d'attente et comptes intérieurs*

Recettes à classer	
Payements à classer ou à régulariser.....	
Mouvements de fonds entre comptables.....	

GROUPE VII. — *Mouvements de titres et valeurs
en approvisionnement ou appartenant aux particuliers*

Portefeuille des comptables principaux.....	
Titres chez les correspondants des comptables principaux	
Comptes des tiers ou services créanciers en titres ou valeurs.....	

GROUPE VIII. — *Comptes d'ordre*

Comptes d'ordre	
-----------------------	--

GROUPE IX. — *Découverts du Trésor*

Découverts du Trésor.....	
---------------------------	--

Ainsi, au plus tard le 20 de chaque mois, les Trésoriers payeurs généraux devront faire parvenir à la Direction de la Comptabilité publique, une situation qui comprendra toutes leurs opérations classées suivant la nomenclature ci-dessus : des instructions leur ont été données pour le classement de leurs opérations dans des comptes particuliers à l'intérieur de chaque compte général.

Chaque catégorie de comptables procédera de même (Enregistrement, Douanes, Indirectes, etc...). Les bureaux centralisateurs dresseront une balance générale qui sera envoyée au bureau des Ecritures centrales, chargé de la situation définitive. Ce bureau ne pourra d'ailleurs prendre tels qu'ils lui sont fournis les chiffres des comptables : en effet, certains comptes sont soldés dans les écritures de ces derniers et leurs résultats ne pourront être déterminés

qu'au moment de la confection du Compte général de 1933.

Ainsi, jusqu'au jour où les comptes généraux n'auront pas été publiés à leur date, la situation ne présentera pas un caractère de rigoureuse exactitude, en raison de l'imprécision des soldes des opérations antérieures à 1934. Mais l'essentiel est de montrer que, chaque mois, l'Administration peut faire connaître l'état de la Trésorerie. Chaque mois elle peut se rendre compte de la situation respective du Trésor et des budgets, et enregistrer son évolution.

Cette réforme pourra d'ailleurs être complétée dans l'avenir : les résultats des budgets annexes et des offices sont appelés à y être compris et, de ce fait, le document nouveau fourni par l'Administration englobera plus complètement l'ensemble des opérations.

*
* *
*

Cependant, la production de cette situation mensuelle ne détournait pas les efforts de l'Administration, toujours tendus vers une liquidation rapide des comptes en retard.

Fin 1934, restaient encore à distribuer les projets de loi de règlement des exercices 1919, 1920 et 1928, jusqu'à 1932, ainsi que les comptes généraux des années correspondantes.

Comme en témoigne le tableau suivant, la production des comptes s'opérait à raison de deux par an :

ANNÉES	PROJETS DE LOI DE RÈGLEMENT PUBLIÉS	COMPTES GÉNÉ- RAUX PUBLIÉS	COMPTES DES RECETTES PUBLIÉS
1932	1918 et 1924	1918 et 1924	1918 et 1924
1933	1925 et 1926	1925	1925
1934	1919 et 1927	1926 et 1927	1926 et 1927

A cette cadence, plusieurs années étaient encore nécessaires pour résorber le retard et revenir aux dates légales de publication. Aussi, le problème dûl-il être repris, compte tenu des nouveaux éléments que nous avons déjà envisagés.

En effet, la réforme de la comptabilité publique avait été poussée avec activité ; elle avait abouti à des simplifications notables dans la texture des comptes : il fut décidé de mettre ces mesures en pratique dès l'exercice 1934.

Le soin d'établir le Compte général de cette année fut confié à la Direction de la Comptabilité publique, où fut créé un bureau des Ecritures centrales, chargé de la comptabilité centrale de l'Administration et des comptes généraux à partir de l'année 1934.

Dès lors, une nouvelle coupure s'imposait dans les écritures si l'on voulait produire immédiatement le Compte général de 1934. Cette procédure était loin de présenter les mêmes inconvénients que la précédente coupure, parce que l'on y procédait d'office sans recourir au vote du Parlement, que les comptabilités individuelles des comptables étaient à jour et que les ordonnateurs étaient mieux outillés que par le passé pour produire rapidement leurs comptabilités.

Désormais, libérée de tout ce qui intéresse les écritures journalières des exercices courants, la Direction du Budget va pouvoir poursuivre avec une activité plus spécialisée, l'apurement des comptes de 1929 à 1933 (elle n'aura plus à faire la centralisation des virements intéressant le dernier exercice clos ; les états nominatifs de dépenses restant à payer ne viendront plus alourdir ses travaux journaliers, etc...) ; si l'on songe également que la première coupure vient d'être résorbée, tout l'effort de l'Administration pourra être concentré sur les exercices 1929, 1930 et suivants, qui pourront être produits dans le minimum de temps, afin de rejoindre le compte de 1934 qui doit être publié

par la Direction de la Comptabilité publique, au cours même de l'année 1935.

*

* *

Une nouvelle initiative devait d'ailleurs être prise parallèlement à la précédente et, en faveur des lois de règlement. En effet, leur dépôt rapide est rendu difficile en raison des rapports existant entre la comptabilité des budgets et celle du Trésor, intimement liées du fait de l'unité de caisse des comptables et de l'organisation du Contrôle de la Cour des Comptes. A la loi de règlement, nous l'avons vu, doivent être annexés les comptes généraux et les comptes de recettes afférents à l'exercice. Les causes qui influent sur les retards de la production de ces comptes se répercutent sur le travail d'élaboration des comptes budgétaires. Il y a là une servitude gênante que l'on a cherché à éluder.

M. Mauger, président de la Commission des Comptes définitifs du Sénat, avait signalé tout l'intérêt qui s'attacherait à une séparation aussi nette que possible des comptabilités du Trésor et de celles des budgets. Si la production successive de tous les comptes d'année est nécessaire à la Cour des Comptes pour établir ses déclarations générales, on peut concevoir des lois de règlement isolées : les résultats de ces publications anticipées ne seraient pas immédiatement sanctionnés par les déclarations de la Cour, mais ils auraient l'avantage de donner des renseignements précis sur les budgets récents et, d'autre part, de faciliter la reprise dès l'exercice 1935, des délais légaux de production des lois de règlement.

C'est dans cet esprit qu'il fut décidé, en 1934, de préparer sans plus tarder les lois de règlement des exercices, dont l'état des comptabilités permettait de dégager immédiatement la situation définitive ; c'est ainsi que la loi de règle-

ment de l'exercice 1933 fut déposée au mois de juin 1935. L'initiative est donc fort heureuse, étant donné surtout qu'elle ne préjudicie pas à la préparation et à la publication des projets de règlement des exercices antérieurs à 1932, les deux séries devant être menées de front.

Ainsi, par ces deux mesures, la première concernant le Compte général et la seconde la Loi de règlement, un grand pas a été fait dans la voie de la liquidation générale de l'arriéré.

Cela justifie le calendrier des règlements que M. Germain-Martin, alors Ministre des Finances, annonçait le 11 décembre 1934 à la Tribune du Sénat :

— Projets de lois de règlement déposés sur le bureau de la Chambre : exercices 1919, 1924, 1925, 1926, 1927.

— Projets de lois prêts à être déposés en janvier et février 1935 : exercices 1920 et 1928.

— Comptes soumis à l'examen de la Cour des Comptes : exercices 1928, 1929, 1930, 1931.

« En 1935, ajoute le Ministre, nous allons distribuer la loi de règlement de l'exercice 1920 ; nous ferons une coupure volontaire et nous déposerons également les lois concernant les exercices 1928, 1932 et 1933.

« En 1936, nous déposerons la loi de règlement des exercices 1929 et 1930 pour regagner la coupure, et la loi concernant l'exercice 1934.

« En 1937, nous déposerons les lois de règlement des exercices 1931, 1935 et 1936.

Ces prévisions ont été réalisées et même dépassées. Au cours de l'année 1935 auront, en effet, été déposés les projets de règlement des exercices 1920, 1928, 1929, 1932, 1933. Il ne reste donc plus que deux règlements en retard : ceux des exercices 1930 et 1931 qui interviennent au cours de l'année 1936.

En ce qui concerne les comptes généraux, nous l'avons dit, une production plus rapide est prévue et l'arriéré sera résorbé au plus tard au cours de l'année 1937.

On peut donc estimer que la crise des comptes touche à sa fin et que les efforts tenaces de l'Administration vont être couronnés de succès. Elle aura repris la chaîne de ses comptabilités et, à aucun moment n'aura été négligé ni infirmé le principe du contrôle budgétaire qui se sera exercé avec un certain retard mais toujours dans sa plénitude.

Annexe I

ORDRE DE REGLEMENT DES EXERCICES BUDGETAIRES

Loi du 29 décembre 1923

ART. 19. — Sont fixés comme suit les délais concernant :

1° La publication des comptes généraux de l'Administration des finances des années 1921, 1922 et 1923 ;

2° La présentation des projets de loi de règlement définitif des budgets des exercices 1921, 1922 et 1923 et la production des comptes des ministres à l'appui ;

3° La remise par la Cour des Comptes au Ministre des Finances des déclarations générales de conformité relatives aux exercices 1921, 1922 et 1923 ;

4° La distribution de ces déclarations avec les rapports qui les accompagnent au Sénat et à la Chambre des Députés.

DESIGNATION	1921	1922	1923
Compte général.....	30 avril 1924	31 déc. 1924	31 mars 1925
Loi de règlement.....	30 sept. 1924	31 mai 1925	31 août 1925
Déclaration générale.....	28 févr. 1925	31 octob. 1925	31 janv. 1926
Distribution de la déclaration générale et du rapport	31 août 1925	30 avril 1926	31 juillet 1926

Les projets de loi de règlement des budgets, les comptes que les Ministres doivent y joindre et les comptes généraux de l'Administration des Finances pour les exercices et années 1924 et suivants seront, jusqu'à la liquidation des comptes de guerre, produits, au plus tard, aux dates ci-après, sans que ces délais puissent, en aucun cas, être prolongés, par le motif que les documents de même nature, pour les exercices antérieurs, n'auraient pas été produits auparavant.

DESIGNATION	DELAI
Publication du Compte général des Finances.	31 décembre de l'année de clôture de l'exercice.
Présentation du projet de loi de règlement et des Comptes des Ministres.	31 mai de l'année suivant celle de la clôture d'exercice.

Le 31 décembre de l'année suivant celle de la clôture de l'exercice, la Cour des Comptes remettra au Ministre des Finances les déclarations générales de conformité destinées à être imprimées et distribuées au Sénat et à la Chambre des Députés.

La distribution de ces déclarations, avec le rapport qui les accompagne, sera faite avant le 31 mai de la seconde année suivant celle de la clôture de l'exercice.

ART. 20. — Sont fixés comme suit les délais concernant :

1° La publication des comptes généraux de l'Administration des Finances des années 1915 à 1920 inclus ;

2° La présentation des projets de loi de règlement définitif des budgets des exercices 1915 à 1920 inclus et la production des comptes des Ministres à l'appui ;

3° La remise par la Cour des Comptes au Ministre des Finances des déclarations générales de conformité relatives aux exercices 1915 à 1920 inclus ;

4° La distribution de ces déclarations, avec les rapports qui les accompagnent, au Sénat et à la Chambre des Députés.

DESIGNATION	1915	1916	1917
Compte général.....	31 déc. 1921	31 déc. 1923	31 oct. 1925
Loi de règlement.....	31 mai 1922	30 juin 1924	31 mars 1926
Déclaration générale.....	31 déc. 1922	30 nov. 1924	31 août 1926
Distribution de la Déclaration générale et du rapport	31 mai 1923	31 mai 1925	28 fév. 1927

DESIGNATION	1918	1919	1920
Compte général.....	31 août 1926	31 août 1927	31 août 1928
Loi de règlement.....	31 mars 1927	31 mars 1928	31 mars 1929
Déclaration générale.....	31 août 1927	31 août 1928	31 août 1929
Distribution de la déclaration générale et du rapport	28 fév. 1928	28 fév. 1929	28 fév. 1930

Annexe II

Décret-loi du 25 Juin 1934

TITRE III

DISPOSITIONS PARTICULIERES ET TRANSITOIRES

ART. 14. — Les paragraphes 6 et 7 de l'article 2 de la loi du 13 janvier 1933 au 1^{er} et 7 de l'article 3 de la même loi sont modifiés ainsi qu'il suit :

ART. 2. —

6° Les recettes de nature budgétaire concernant un exercice antérieur à 1933 figurant actuellement à des comptes d'attente ;

7° Les recettes et excédents de recettes accusés par les écritures des comptables pour les années 1932 ou antérieures et dont l'application au compte intéressé est impossible à défaut d'éléments suffisants.

ART. 3. —

1° Des dépenses concernant des services faits antérieurement à 1933, déjà acquittées et inscrites provisoirement à un compte d'avances à régulariser, y compris celles qui, en raison de leur caractère spécial ou exceptionnel ne peuvent être rattachées à un exercice déterminé ;

.....

7° Des décharges de responsabilité qui pourraient être accordées à l'occasion de faits antérieurs au 1^{er} janvier 1933.

ART. 15. — Seront imputés sous une rubrique distincte au compte de services spéciaux institué par la loi du 13 janvier

1933, les excédents débiteurs ou créditeurs figurant dans les écritures du Trésor et ayant pour origine :

1° Les encaissements d'arrérages effectués pour ordre sur les titres de rente sur l'État remis en paiement de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre ;

2° Les recettes d'ordre provenant du remboursement d'obligations du Crédit National appartenant au Trésor ;

3° Le versement effectué en exécution de l'article 194 de la loi du 16 avril 1930 aux grands réseaux de chemins de fer à concurrence du capital des charges de première année des insuffisances d'exploitation des exercices 1921 à 1926 ;

4° Les dépenses de ravitaillement des populations appartenant à des puissances ennemies, à la suite de la campagne 1914-1918 ;

5° Les avances effectuées en vue de la libération de titres à amortir ;

6° L'emploi au service du budget, en application de l'article 18 de la loi du 23 décembre 1933, des sommes procurées par la récupération d'avances consenties par le Trésor.

Y seront également imputés, après fixation de leur montant par le Ministre des Finances : les soldes afférents à des opérations anciennes subsistant dans les écritures de l'Administration centrale des Finances aux comptes « Constitution de provision à l'étranger » et « Pertes et bénéfices de change » et, au fur et à mesure du règlement définitif des opérations, les soldes accusés par les comptes de services spéciaux du Trésor ouverts en exécution de dispositions législatives antérieures au 1^{er} janvier 1933.

ART. 16. — Pourront aussi figurer au compte visé au premier alinéa de l'article précédent :

1° Le reliquat des opérations anciennes afférentes à l'achat par l'État ou au prêt à l'État de valeurs de pays neutres et de valeurs françaises ;

2° Les avances qui ont été consenties sur indemnités de dommages de guerre remises par les collectivités de sinistrés ;

3° L'apurement en écritures du solde des opérations se rapportant à l'exécution de la convention monétaire du 9 décembre 1921 ;

4° Les soldes provenant de la description comptable des

accords intervenus au sujet des dettes envers des puissances étrangères ;

5° Les écritures d'ordre réalisant l'ajustement des opérations anciennes figurant aux divers comptes de mouvement de fonds ;

6° Les opérations tendant à régulariser les écritures relatives aux attributions sur la redevance des mines ;

7° Les soldes qui apparaissent dans les écritures centrales du Trésor lors de la mise en application de la loi du 30 juin 1923 portant création du budget annexe des postes, télégraphes et téléphones.



Vu et approuvé :

Vu : *Le Président,*

Le Doyen,

Edgard ALLIX.

Edgard ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris

CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

- ALLIX. — Traité de science et de législation financière (6^e édition).
- BESSON. — Le Contrôle des Budgets en France et à l'étranger. — Paris, Chevalier-Maresq, 1899.
- CHICOS. — Le Contrôle budgétaire en Italie. — Paris, Sirey, 1929.
- CHICOS. — La préparation du budget et le contrôle budgétaire aux États-Unis. — Paris, Gamber, 1930.
- FIGARD. — Lendemain financiers d'une guerre (1870-1871). — Paris, Alcan, 1915.
- MARCÉ (DE). — Le Contrôle des Finances en France et à l'étranger, t. I. — Paris, Alcan, 1928.
- Traité de Comptabilité Publique. — Paris, Dalloz, 1905.
- JÈZE. — Le Budget, 6^e édition, 1922. — Giard et Brière, Paris.
- JÈZE. — Les Finances de guerre de la France. — Paris, Giard et Brière, 1920.
- LA CHAPELLE. — Le désordre financier. — Paris, Société d'Éditions économiques et financières, 1934.
- MARION. — Histoire financière de la France depuis 1715. — Paris, Rousseau.
- PÉRILLIER. — De la limitation des armements par la méthode budgétaire et du contrôle de cette limitation. — Paris, Rousseau, 1932.
- STOURM. — Le Budget, 7^e édition. — Paris, Alcan, 1912.
- VOGUET. — Règlement général sur la Comptabilité Publique. — Paris, Berger-Levrault, 1928.

THESES

- CLAUDE. — Essai sur les comptes spéciaux du Trésor. — Domat-Montchrestien, Paris, 1935.
- COMTE. — La comptabilité des Exercices clos dans les finances françaises. — Paris, Mechelinck, 1930.
- HENRY. — Les virements en matière de finances publiques. — Paris, Jouve, 1903.
- LÉOTARD. — Le Décret du 31 mai 1862 et la réforme de la Comptabilité Publique. — Paris, Sirey, 1935.
- PERREAU-PRADIER. — L'Equilibre du budget. — Paris, Domat-Montchrestien, 1934.

DOCUMENTS OFFICIELS

- Comptes Généraux de l'Administration des Finances.
- Déclarations générales de conformité de la Cour des Comptes.
- Documents parlementaires de la Chambre et du Sénat.
- Projets de lois de règlement des budgets.
- Rapports des Commissions financières.
- Rapports annuels de la Cour des Comptes au Président de la République.
- Cour des Comptes. — Recueil des discours de rentrée — 1876-1893.

REVUES ET PERIODIQUES

- Bulletin de statistique et de législation comparée.*
- Revue de science et de législation financière.*
- Le Journal des Finances.*
- Revue du Trésor.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	II
--------------------	----

PREMIÈRE PARTIE

LES PRINCIPES ET LES FAITS.....	31
---------------------------------	----

CHAPITRE PREMIER. — <i>Ce que sont les Comptes généraux des Finances et quels principes président à leur reddition</i>	31
--	----

<i>Section I.</i> — Ce que sont les Comptes généraux	31
--	----

<i>Section II.</i> — Les Principes qui président à la reddition des Comptes.....	46
--	----

CHAPITRE II. — <i>Historique de la reddition des Comptes</i>	54
--	----

<i>Section I.</i> — L'Avant-Guerre	54
--	----

<i>Section II.</i> — La Période de Guerre.....	59
--	----

Rapport de la Commission de 1917.....	64
---------------------------------------	----

Rapport de la Commission Colson.....	66
--------------------------------------	----

Projet de loi n° 3311. Le Rapport de la Commission des Comptes définitifs sur ce projet de loi (Rapport n° 4693).....	74
---	----

DEUXIÈME PARTIE

LES CAUSES, LES CONSÉQUENCES ET LES REMÈDES.....	85
--	----

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les Causes du Retard</i>	85
---	----

<i>Section I.</i> — Causes générales	86
--	----

<i>Section II.</i> — Causes spéciales	98
---	----

CHAPITRE II. — <i>Les Conséquences du Retard</i>	108
--	-----

<i>Section I.</i> — Conséquences juridiques	109
---	-----

<i>Section II. — Conséquences administratives et financières</i>	116
Le Compte créé par la loi du 13 janvier 1933	118
CHAPITRE III. — <i>Les Efforts récents de l'Administration</i>	132

ANNEXES

I. — Ordre de Règlement des exercices budgétaires. — Loi du 29 décembre 1923.....	141
II. — Décret-Loi du 25 juin 1934. — Titre III : Dispositions particulières et transitoires (Art. 14, 15 et 16)	143

PRESSES DES EDITIONS PIERRE BOSSUET
8, Rue N.-D.-des-Champs, Paris (VI^e)
